

Tampereen yliopisto  
Johtamiskorkeakoulu  
Politiikan tutkimuksen tutkinto-ohjelma

Heljä Ossa

Turvallisuushkia vastaan yhteisten arvojen puolesta

Saksan suhtautuminen Euroopan unionin puolustusyhteistyön tiivistämiseen

Pro gradu -tutkielma  
Kansainvälinen politiikka  
Ohjaaja: Tuomas Forsberg  
Kesäkuu 2018

Tampereen yliopisto

Johtamiskorkeakoulu

Politiikan tutkimuksen tutkinto-ohjelma

OSSA, HELJÄ: ”Turvallisuushkia vastaan yhteisten arvojen puolesta. Saksan suhtautuminen Euroopan unionin puolustusyhteistyön tiivistämiseen.”

Pro gradu –tutkielma, 75 s., 2 liites.

Politiikan tutkimuksen tutkinto-ohjelma/ Kansainvälisen politiikan opintosuunta

Kesäkuu 2018

---

Tässä pro gradu -tutkielmassa analysoidaan Saksan suhtautumista Euroopan unionin puolustusyhteistyöhön ja sitä, miten Saksassa perustellaan tarvetta puolustusyhteistyön tiivistämiselle. Lisäksi tutkimuksessa tarkastellaan sitä, millaisen roolin Saksa on ottanut eurooppalaisessa puolustuspolitiikassa ja toisaalta sitä, minkälainen roolin kumppanit ja liittolaiset ovat sille asettaneet. Tutkimuksessa käsitellään puolustusyhteistyötä realismin, liberalismien ja konstruktivismien kautta.

Tutkimuksen menetelmänä on teoriaohjaava sisällönanalyysi ja aineisto muodostuu saksalaisista dokumenteista, jotka ovat poliittisten johtajien puheita, strategioita ja hallitussopimuksia vuosilta 2014-2018. Aineistosta etsitään käsitteitä, jotka viittaavat realistiseen, liberaaliin tai konstruktivistiseen maailmankuvaan, minkä perusteella analysoidaan, mikä niistä on vahvimmin esillä saksalaisessa puolustuspoliittisessa keskustelussa perusteltaessa puolustusyhteistyön kehittämistä.

Tutkimuksen taustalla on oletus puolustuspoliittisesta integraatiosta hallitustenvälisenä toimintana, jossa jäsenvaltioilla ja niiden hallituksilla on ylin päätösvalta puolustusyhteistyötä koskeissa kysymyksissä. Hallitustenvälisyyden teoria sopii erityisesti eurooppalaisen puolustusyhteistyön tarkasteluun, sillä puolustuspolitiikka on vahvasti kansalliseen päätösvaltaan kuuluva asia.

Tutkimuksen olennaisimpana havaintona on, että Saksassa perustellaan EU:n puitteissa tapahtuvaa puolustusyhteistyön tiivistämistä erityisesti tarpeella puolustaa yhteisiä eurooppalaisia arvoja. Lisäksi puolustusyhteistyötä perustellaan EU:n kohtaamilla turvallisuushilla, kuten kansainvälisellä terrorismilla ja Venäjän toiminnalla. Taloudellisen hyödyn tavoittelu puolustusyhteistyön kautta ei ole tutkimuksen perusteella merkittävässä roolissa saksalaisessa keskustelussa.

## Sisällysluettelo

<b>1. JOHDATUS TUTKIMUSTEHTÄVÄÄN JA TIETEELLISEEN KESKUSTELUUN</b>	<b>1</b>
<b>2. HALLITUSTENVÄLISYYS INTEGRAATIOTEORIANA</b>	<b>6</b>
<b>3. EU:N YHTEISEN TURVALLISUUS- JA PUOLUSTUSPOLITIIKAN HISTORIA JA NYKYTILANNE</b>	<b>10</b>
3.1. Toisen maailmansodan jälkeinen aika	10
3.2. Kylmän sodan päättyminen	11
3.3. 1990-luku ja "suuret sopimukset"	13
3.4. Lissabonin sopimus ja pysyvä rakenteellinen yhteistyö	14
3.5. Yhteisen turvallisuus- ja puolustuspolitiikan kritiikki	16
<b>4. SAKSA OSANA EUROOPPALAISTA TURVALLISUUS- JA PUOLUSTUSPOLITIikkaA</b>	<b>18</b>
4.1. Saksa kylmässä sodassa	19
4.2. Hidas muutos kylmän sodan jälkeisessä maailmassa	20
4.3. Saksan uudenlainen suhtautuminen voimankäyttöön	21
<b>5. VALTAVIRTATEORiat TEOREETTISENA LÄHTÖKOHTANA</b>	<b>25</b>
5.1. Realismi	25
5.2. Liberalismi	29
5.3. Konstruktivismi	32
<b>6. TUTKIMUKSEN METODOLOGISET LÄHTÖKOHDAT JA AINEISTO</b>	<b>36</b>
6.1. Aineisto	36
6.2. Teoriaohjaava sisällönanalyysi	37
<b>7. ANALYYSI</b>	<b>41</b>
7.1. Turvaton ja rauhaton maailma	41
7.2. Pehmeän vallan riittämättömyys	46
7.3. Suhteet Yhdysvaltoihin ja Natoon	48
7.4. Yhteistyön tuomat taloudelliset hyödyt	51
7.5. Saksan multilateraalisuuteen perustuva turvallisuus- ja puolustuspolitiikka	52
7.6. Keskinäisriippuvaiset valtiot eivät pärjää yksin	55
7.7. Solidaarisuus ja yhteiset eurooppalaiset arvot	57
7.8. Saksalle asetettu turvallisuus- ja puolustuspoliittinen vastuu	59
<b>8. JOHTOPÄÄTÖKSET</b>	<b>63</b>
<b>LÄHTEET</b>	<b>68</b>
<b>LIITTEET</b>	<b>76</b>

# 1. JOHDATUS TUTKIMUSTEHTÄVÄÄN JA TIETEELLISEEN KESKUSTELUUN

Eurooppalainen <sup>1</sup> puolustuspolitiikka on isojen haasteiden ja muutosten edessä. Puolustusmenot ovat kylmän sodan päättymisen jälkeen olleet pitkään laskussa, ja vuonna 2008 alkaneen Euroopan talouskriisin seurauksena niitä on leikattu lisää (ks. liite 1). Euroopassa on runsaasti päällekkäisiä kansallisia puolustusmenoja ja järjestelmiä, mikä vähentää puolustukseen käytettyjen resurssien tehokasta käyttöä (ks. liite 2). Samaan aikaan kriisit ja konfliktit niin Euroopassa kuin sen ulkopuolella vaikuttavat koko maanosan turvallisuustilanteeseen. Tämän lisäksi Eurooppaa kritisoidaan siitä, että se on edelleen hyvin riippuvainen Yhdysvalloista ja sen takaamasta turvallisuudesta (King 2011, 61). Tämän vuoksi Euroopalta vaaditaan yhä enemmän Yhdysvalloista riippumattomia, itsenäisiä rakenteita ja voimavaroja. Niin poliittisten päättäjien retoriikassa, virallisissa strategioissa kuin akateemisessa keskustelussa toistetaan, että yksikään eurooppalainen valtio ei pysty nykyään puolustamaan itseään täysin yksin (ks. mm. Allers & Tamnes 2014, 282). Muun muassa näiden ongelmien ratkaisemiseksi Euroopassa ollaan viime vuosina alettu tiivistää puolustusyhteistyötä eri tasoilla ja kehittää yhteisiä puolustuspoliittisia mekanismeja.

Eurooppalaisen puolustuspoliittisen yhteistyön tie on ollut pitkä ja vaihteleva. Ajoittain yhteistyö on ollut lähestulkoon pysähtyneessä tilassa, ja joskus siinä on otettu varsin isoja harppauksia eteenpäin. Tällä hetkellä EU:n sisäistä puolustusyhteistyötä, ja toisaalta myös toisen tärkeän turvallisuusorganisaation eli Naton kanssa tehtävää yhteistyötä ollaan tiivistämässä. Tässä pro gradu –tutkielmassani käsittelem nimenomaan EU:n puitteissa tapahtuvaa puolustusyhteistyötä ja erityisesti Saksan suhtautumista EU:n puolustusyhteistyöhön. Tutkimuskysymyksenäni on, *miten Saksassa perustellaan tarvetta tiivistää Euroopan unionin puolustusyhteistyötä*. Tarkastelen siis sitä, miten Saksassa suhtaudutaan puolustusyhteistyöhön, ja miten sen tiivistämistä perustellaan esimerkiksi uhka-, talous- ja solidaarisuusdiskurssien kautta. Ajoittain viitataan myös EU:n ja Naton välisiin yhteistyösuhteisiin, mutta tutkimukseni pääasiallinen kohde on EU:n puolustuspoliittinen yhteistyö ja Saksan asema siinä.

---

<sup>1</sup> Tässä tutkimuksessa sanoja ”Eurooppa” ja ”Euroopan unioni” käytetään synonyymeinä, ellei

EU:n puolustusyhteistyötä voidaan tarkastella usean eri kansainvälisen politiikan teorian näkökulmasta ja erilaisten integraatioteorioiden kautta. Tässä tutkimuksessa tarkastelen sitä kansainvälisen politiikan kolmen valtavirtateorian eli realismin, liberalismien ja konstruktivismien kautta. Oletuksenani on, että tutkimusaineistosta nousee erilaisia teemoja, jotka ovat tyypillisiä realismille, liberalismille ja konstruktivismille. Esimerkiksi erilaisia turvallisuuspoliittisia uhkia ja kansallisen edun tavoittelua tarkastelen realismin näkökulmasta, taloudellista hyötyä ja yhteistyön tuomia mahdollisuuksia liberalismien näkökulmasta sekä arvoihin ja identiteetteihin perustuvaa puolustuspolitiikkaa konstruktivismien näkökulmasta.

Tämän lähtökohdan pohjalta tarkastelen aineistostani sitä, mikä näistä kolmesta hallitsevasta teoriaperinteestä on vahvimmin esillä saksalaisessa puolustuspoliittisessa keskustelussa. Tarkoitukseni ei siis ole esittää väitteitä siitä, mikä näistä kolmesta teoriasta olisi ”paras”, vaan ennen kaikkea tarkastella niiden kautta sitä, miten puolustusyhteistyötä perustellaan ja miten siihen suhtaudutaan Saksassa. Analyysini pohjalta vedän johtopäätökset siitä, mitkä ovat EU:n puolustusyhteistyön kehittämisen taustalla olevat syyt, miten Saksa suhtautuu yhteistyöhön ja miten sen tiivistämistä perustellaan.

Tarkastelemalla EU:n yhteistä puolustuspolitiikkaa ainoastaan kansainvälisen politiikan teorioiden kautta moni nimenomaan Euroopan integraatiolle tyypillinen ilmiö saattaisi jäädä huomiotta. Tämän vuoksi tutkielmani taustalla on käsitys puolustuspoliittisen yhteistyön luonteesta hallitustenvälisenä eli intergovernmentaalisena toimintana. Hallitustenvälisyys on integraatioteoria, joka sopii erityisesti eurooppalaisen puolustusyhteistyön tarkasteluun, sillä puolustuspolitiikka on edelleen vahvasti kansalliseen päätösvaltaan kuuluva asia. Käytännössä tämä tarkoittaa, että puolustusyhteistyöhön liittyvät päätökset tehdään EU:n jäsenvaltioiden hallitusten kesken. Tämän vuoksi tarkastelen tutkimuksessani puolustusyhteistyötä hallitustenvälisyyden teorian näkökulmasta selittääkseni tiettyjä integraation piirteitä ja erityisesti sitä, mihin puolustusyhteistyössä voidaan päätyä.

Se, mihin yhteistyön kehittyessä päädytään, saattaa olla paljon tiiviimpää integraatiota, kuin hallitusten välistä toimintaa. Tällainen yhteistyön muoto voisi olla äärimmäisessä tapauksessa esimerkiksi yhteinen eurooppalainen armeija, jota hallinnoitaisiin ylikansallisesti. Olennaista on kuitenkin ymmärtää, että vaikka puolustusyhteistyö

kehittyisi tulevaisuudessa kohti ylikansallista eli supranationaalista mallia, jossa valtioilla ei olisi enää samanlaista suvereniteettia kuin nyt, olisi sen selittävänä tekijänä suvereenien jäsenvaltioiden päätökset siirtyä kohti ylikansallista mallia.

Tässä yhteydessä on syytä huomauttaa, että puolustuspoliitiikan tiukkaa kansallista luonnetta kyseenalaistetaan jo nyt tieteellisessä keskustelussa. Esimerkiksi Beckmann ja Kempin kehottavat jäsenvaltioita aloittamaan tosissaan poliittisen keskustelun siitä, kuinka paljon ne ovat jatkossa valmiita siirtämään suvereniteettiaan EU-tasolle ja tekemään esimerkiksi puolustuspoliittisia päätöksiä ylikansallisesti. Tähän liittyy myös se, että yksimielisyyden vaatimus turvallisuus- ja puolustuspoliittisissa päätöksissä tulisi voida kyseenalaistaa ja siitä pitäisi voida käydä keskustelua. Beckmannin ja Kempinin mukaan nämä kysymykset ovat pitkään olleet poliittisia tabuja, joihin jäsenvaltioiden kuitenkin on tartuttava nykyisessä turvallisuustilanteessa. (Beckmann & Kempin 2017, 4.)

Koska näkökulmani tutkimukseen on hallitustenvälinen, on tarkastelun kohteena oltava keskeisiä valtiollisia toimijoita, joita Euroopassa tällä hetkellä ovat erityisesti Saksa ja Ranska. Saksan tiivis liittäminen osaksi EU:n puolustusyhteistyötä koskevaa tutkimusta on perusteltua, sillä Saksa on totuttu viime vuosina näkemään poliittisena ja taloudellisena johtajana Euroopassa. Viimeistään 2010-luvulla sen on odotettu ottavan entistä enemmän vastuuta myös turvallisuus- ja puolustuspoliitikassa (Allers 2016, 1167). Lisäksi toteutuessaan Iso-Britannian ero EU:sta (Brexit) tulee vaikuttamaan puolustusyhteistyön dynamiikkaan. Vaikka tämänhetkisten näkemysten mukaan Brexit tuskin tulee dramaattisesti vaikuttamaan Euroopan turvallisuustilanteeseen yleisellä tasolla, tulee se todennäköisesti entisestään lisäämään Saksan roolia ja vaikutusvaltaa (Rudischhauser 2018, 189; Black ym., 2017).

Saksan turvallisuus- ja puolustuspoliittiselle keskustelulle ja myös identiteetille on tyypillistä vahva sitoutuminen Euroopan integraatioon ja ”eurooppalaisen idean” edistämiseen (Allers, 2016, 1174). Kuitenkin erinäisistä syistä hyvin pitkälle menevä puolustusyhteistyö ja sen mukanaan tuomat velvollisuudet ovat Saksalle vaikea asia. Saksalla on edelleen hankala suhde erityisesti sotilaallisen voiman käyttöön, mikä selittyy sekä maan historialla että sen asevoimien roolilla ”siviilivoimana” ja niin kutsuttuna parlamenttiarmeijana (Pannier & Scmitt 2014, 280). Saksaa myös kritisoidaan siitä, että merkittävästä taloudellisesta ja poliittisesta asemastaan huolimatta sen ulkopoliittikka on pitkälti riskien välttämistä, tapauskohtaista ja reaktiivista proaktiivisen sijaan. Maiholdin

mukaan Saksan pitääkin kehittää omia ulkopoliittisia toimintamallejaan ja valmiuksiaan, jotta se voisi olla uskottava ja relevantti maailmanpoliittinen toimija. (Maihold 2014, 41-48.) Näiden syiden vuoksi on mielenkiintoista tarkastella, millaisen johtajan roolin Saksa on valmis ottamaan eurooppalaisessa turvallisuus- ja puolustuspolitiikassa, ja sitä, miten Saksa tulee vaikuttamaan puolustusyhteistyön kehittymiseen. Saksan itselleen asettama ja toisaalta muiden valtioiden sille asettama johtajan rooli onkin tutkimuksessani vahvasti esillä. Vaikka keskitynkin tutkimuksessani Saksaan, otan tarpeen tullen huomioon myös Ranskan roolin puolustusyhteistyössä sekä erityisesti Ranskan ja Saksan välisen suhteen, joka on toisen maailmansodan jälkeisestä ajasta asti ollut Euroopan integraation moottori.

Saksalaisessa tieteellisessä keskustelussa puolustusyhteistyön tiivistäminen liitetään usein EU:ssa parhaillaan tapahtuvaan murrokseen, joka johtuu niin sisäisistä kuin ulkoisista tekijöistä. Sisäisiä tekijöitä ovat esimerkiksi kasvava kansallismielinen populismi ja Britannian ero unionista. Ulkoisia tekijöitä puolestaan ovat muun muassa kansainvälinen terrorismi, erilaiset hybridiuhat sekä Yhdysvaltojen presidentti Donald Trump ja hänen Naton kyseenalaistavat lausuntonsa. (Beckmann & Kempin 2017, 1; Bendiek 2017, 2.) Rudischhauser ym. esittävät artikkelissaan, että Trump on lausunnoillaan kyseenalaistanut transatlanttisen arvoyhteisön, jonka perustavanlaatuisia arvoja ovat esimerkiksi demokratia, institutionaalisuus ja sääntöihin perustuva kansainvälinen järjestelmä. He myös toteavat, että Trumpin ajama ”Amerikka ensin” –politiikka on jo nyt luonut muille toimijoille uudenlaista liikkumatilaa kansainvälisen politiikan areenoilla. Näin esimerkiksi Venäjällä on entistä enemmän mahdollisuuksia hyödyntää kansainvälisiä kriisejä sekä heikentää ja kontrolloida lähialueidensa toimijoita. (Rudischhauser ym. 2018, 184-185.)

Euroopan puolustusyhteistyön yhteydessä painotetaan usein Euroopan itsenäistä, Yhdysvalloista riippumatonta asemaa eli ”strategista autonomiaa”. Bendiek huomauttaa, että Euroopan strateginen autonomia on kuitenkin ristiriidassa vahvasti esillä olevan diskurssin kanssa, jonka mukaan kriiseihin ja konflikteihin ei tule varautua yksin, vaan ennen kaikkea tekemällä yhteistyötä muiden kanssa. Tilanteessa ovat siis ikään kuin vastakkain kaksi erilaista tavoitetta: yhtäältä eurooppalaisen ja amerikkalaisen turvallisuuspolitiikan vahvempi sitominen toisiinsa, ja toisaalta Euroopan itsenäinen, Yhdysvalloista riippumaton politiikka. Bendiekin mukaan sen sijaan, että Eurooppa pyrkisi strategiseen autonomiaan, pitäisi sen tavoitella *strategista integraatiota*, joka ottaa huomioon sekä Euroopan omien voimavarojen kehittämisen että yhteistyön Yhdysvaltojen ja Naton kanssa. (Bendiek 2017, 7.) Poliittinen keskustelu yhteisen turvallisuus- ja

puolustuspolitiikan tulevaisuudesta ja strategisesta suunnasta on siis erittäin tarpeellista ja myös ajankohtaista.

Tämä pro gradu –tutkielma etenee siten, että toisessa luvussa käsittelen lyhyesti hallitustenvälisyyden integraatioteoriaa sen realistisesta ja liberaalista näkökulmasta. Tämän jälkeen jatkan johdannossa aloittamaani tieteellisen keskustelun tarkastelua kolmannessa ja neljännessä luvussa, joissa käsittelen Euroopan unionin yhteisen turvallisuus- ja puolustuspolitiikan historiaa ja nykytilannetta sekä Saksan roolia eurooppalaisessa puolustuspolitiikassa toisen maailmansodan jälkeisestä ajasta nykypäivään. On syytä huomioda, että kyseiset luvut ovat ennen kaikkea tutkielman aihealuetta taustoittavia, eikä niissä käsitellä tyhjentävästi eurooppalaisen puolustusyhteistyön ja Saksan historiaa. Viidennessä luvussa esittelen tutkimuksen teoreettisia näkökulmia ja kuudennessa metodologisia lähtökohtia. Menetelmän tarkastelun yhteydessä esittelen myös tutkielman aineiston ja pohdin analyysini luonnetta laadullisen sisällönanalyysin näkökulmasta. Varsinainen analyysi on seitsemännessä luvussa, jonka jälkeen esitän siitä ja aiemmasta tutkimuksesta vedettävät johtopäätökset.



## 2. HALLITUSTENVÄLISYYS INTEGRAATIOTEORIANA

Kuten toin esille johdannossa, on EU:n puolustuspolitiikkaa syytä tarkastella kansainvälisen politiikan teorioiden lisäksi myös integraatioteorioiden kautta. Tarkastelen kolmea kansainvälisen politiikan valtavirtateoriaa – realismia, liberalismia ja konstruktivismia – viidennessä luvussa, mutta hallitustenvälisyyden eli integovernmentalismien teoriaa on tarpeellista käsitellä jo näin tutkielman alussa. Näin saan luotua tarpeellista taustoittavaa kontekstia erityisesti kolmannelle ja neljännelle luvulle. Tarkastelen tässä luvussa hallitustenvälisyyttä sekä sen realistisesta että liberaalista näkökulmasta, joista jälkimmäinen on nykyään yleisemmin hyväksytty näkemys integraation kulusta. Otan kuitenkin molemmat näkökulmat tarkasteluun tässä luvussa ja käsittelen lyhyesti niiden keskeisiä piirteitä, keskinäistä suhdetta ja toisaalta myös suhdetta kansainvälisen politiikan teorioihin.

Hallitustenvälisyyden teorian kehittäjänä pidetään Stanley Hoffmania, joka 1960-luvulla esitti ajatuksen, että Euroopan integraatioprosessi ei olisikaan lineaarista kehitystä, joka lopulta johtaisi Euroopan liittovaltion syntyyn. Hoffmanin ajatusmalli oli ristiriidassa 1960-luvulle asti hallinneen neofunktionalistisen käsityksen kanssa, joka perusti integraatiokäsityksensä kansainvälisen politiikan idealistiseen koulukuntaan. Neofunktionalistisen käsityksen mukaan integraatio etenisi kohti ylikansallista eli supranationaalista mallia erityisesti teknis-taloudellisen yhteistyön ja kehityksen kautta eli niin sanotun *spill over* -vaikutuksen myötä. (Leuffen ym. 2013, 30-31.) Moravcsikin mukaan *spill over* -vaikutuksella ja neofunktionalismilla ylipäänsä ei kuitenkaan ole tarpeeksi selitysvoimaa, sillä integraatio lähtee hallitustenvälisistä neuvotteluista (Moravcsik 1993, 476). Moravcsikin näkemys integraation etenemisestä hallitustenvälisten neuvotteluiden kautta on myös tämän tutkielman taustalla oleva oletus.

*Realistisen hallitustenvälisyyden* ajatusmaailma vastaa pitkälti kansainvälisen politiikan realistisen koulukunnan näkemyksiä muun muassa siinä, että valtiot ja niiden hallitukset ovat Euroopan integraatioprosessin tärkeimmät toimijat ja ne muokkaavat integraatioprosessia omien kansallisten intressiensä ja preferenssiensä mukaisesti (Leuffen ym. 2013, 31-38). Realistit intergovernmentalistit kuitenkin tunnustavat EU:n vaikutusvallan, vaikka heidän mukaansa valtiot ovat kansainvälisen politiikan keskeisiä toimijoita. EU on kuitenkin heidän mukaansa vain keskustelu- ja neuvottelufoorumi, jossa valtiot pyrkivät edistämään omia kansallisia etujaan ja intressejään (Wong 2005, 143).

Kansallinen intressi puolestaan tarkoittaa autonomian säilyttämistä ja oman vaikutusvallan lisäämistä instituutioissa. Realistisen hallitustenvälisyyden mukaan Euroopan integraatio on rajoittunut *low politics* -alueelle, joka tarkoittaa esimerkiksi kauppaa ja talouspolitiikkaa. Sen sijaan integraatio *high politics* -alueella, kuten ulko- ja puolustuspolitiikassa ei heidän mukaansa ole mahdollista, koska valtiot pyrkivät ennen kaikkea takaamaan oman autonomiansa. (Leuffen ym. 2013, 38-41, 47.)

Realistisen hallitustenvälisyyden kannattajat selittävät Euroopan puolustuspoliittista integraatiota kylmän sodan bipolarisuuden päättymisellä ja nykyisellä unipolaarisella järjestelmällä, jossa Yhdysvallat on dominoivassa asemassa. Suhteellisesti heikommat valtiot eivät voi olla varmoja siitä, miten vahvempi valtio toimii. Tämä tekee vahvasta valtiosta, eli Yhdysvalloista, Euroopan näkökulmasta epäluotettavan kumppanin. Epäluotettava kumppanuus ei kuitenkaan tarkoita sitä, että Eurooppa pitäisi Yhdysvaltoja sotilaallisena uhkana. Sen sijaan eurooppalaiset valtiot pyrkivät realistisen hallitustenvälisyyden mukaan tasapainottamaan unipolaarista tilannetta ja hankkimaan omia sotilaallisia voimavaroja vähentääkseen turvallisuuspoliittista riippuvuutta Yhdysvalloista. (Leuffen ym. 2013, 210-211.)

Erona kansainvälisen politiikan realistiseen koulukuntaan on siis se, että realistinen hallitustenvälisyys tunnustaa integraation olemassaolon. Integraatioprosessi tapahtuu kuitenkin aina valtioiden aloitteesta ja niiden hyväksynnän alaisena. Mikäli jäsenvaltiot kokevat, että integraatio on jollain tavalla hyödyllistä niiden kannalta, ne ovat valmiita siirtämään valtaa EU:lle (Leuffen ym. 2013, 38, 46). Koska realistinen hallitustenvälisyys ei lähtökohtaisesti tunnusta *high politics* -tason integraatiota, on sen selitysvoima puolustuspoliittiselle yhteistyölle varsin heikko. Yhteistyötä voidaan toki selittää tiettyyn pisteeseen asti sillä, että valtiot kokevat sen olevan hyödyllistä niiden selviytymisen ja itsemääräämisoikeuden takaamiseksi, mutta kovin pitkälle etenevää (puolustuspoliittista) integraatiota sen avulla ei voida selittää. Leuffenin ym. mukaan ”Euroopan valtiot ovat sitä halukkaampi integraatiota kohtaan, mitä enemmän ne kokevat ulkopuolista uhkaa” (Leuffen ym. 2013, 46-47). Euroopan valtiot kokevat tällä hetkellä esimerkiksi terrorismin aiheuttamaa ulkoista uhkaa, joten tässä mielessä realistisen intergovernmentalismin avulla voidaan esittää syitä sille, miksi yhteistyötä ollaan tällä hetkellä tiivistämässä. Kuitenkin realismin tapaan myös realistisen hallitustenvälisyyden selitysvoima puolustusyhteistyölle on vaatimaton.

Andrew Moravcsik kehitti 1990-luvulla *liberaalin hallitustenvälisyyden* teorian erotuksena realistisesta hallitustenvälisyydestä. Liberaalin hallitustenvälisyyden mukaan valtiot pyrkivät edistämään kansallista etuaan tilanteessa, jossa toimijat ovat riippuvaisia toisistaan. Integraation tarve syntyy siis keskinäisriippuvuudesta. (Leuffen ym. 2013, 38, 47, 55.) Kun keskinäisriippuvuus kasvaa, myös tarve integraation tiivistämiselle kasvaa. Tällainen tilanne on erityisesti silloin, kun valtiot ovat epävarmoja tulevaisuudestaan ja asemastaan maailmanpoliittisessa tilanteessa (emt, 52). Valtioilla on kimmoke tehdä yhteistyötä, jos ne uskovat saavansa kansallista hyötyä sitä kautta. On kuitenkin syytä huomioda, että integraatio ja keskinäisriippuvuus eivät automaattisesti tarkoita, että valtiot olisivat keskenään samanmielisiä kaikista asioista (Moravcsik 1993, 484-485).

Liberaali hallitustenvälisyys on monista asioista samoilla linjoilla realistisen versionsa kanssa. Sen mukaan valtiot, niiden intressit ja niiden väliset neuvottelut ovat tärkeässä osassa. Erona kuitenkin on se, että kansallisilla intressiryhmillä on liberaalin hallitustenvälisyyden näkökulmasta paljon merkitystä kansallisia intressejä ja preferenssejä muodostettaessa, kun taas realistisessa versiossa valtioiden preferenssit otetaan enemmänkin annettuina. Kansalliset preferenssit puolestaan vaihtelevat sen mukaan, mistä asiasta on kyse ja heijastelevat eri intressiryhmien intressejä ja preferenssejä. Liberaalilla hallitustenvälisyydellä on juurensa myös neoliberaalissa institutionalismissa, sillä se pitää kansainvälisten instituutioiden roolia tärkeänä yhteistyön mahdollistajana. (Moravcsik 1993, 480-481; Leuffen ym. 2013, 38-41, 47). Erona puolestaan konstruktivismiin on se, että liberaalit intergovernmentalistit eivät näe, että ideoilla olisi juurikaan merkitystä preferenssin muodostamisprosessissa (Leuffen ym. 2013, 84).

Vaikka puolustus- ja turvallisuuspoliittista integraatiota pidetään yleisesti ottaen hankalana, liberaalin hallitustenvälisyyden mukaan integraatiota ja voimavarojen yhteiskäyttöä voi kuitenkin tapahtua. Edellytyksenä on, että kaikkein voimakkaimmat ja vaikutusvaltaisimmat jäsenvaltio toimivat sen mukaisesti. Tämän edellytyksenä on toki, että yhteistyö ja integraatio ovat jäsenvaltioiden kansallisten intressien mukaisia. (Larivé 2014, 31.) Toisin sanoen se, mitä ”suurvallat”, kuten Saksa ja Ranska pitävät tärkeänä, on yhteistyön lähtökohtana. Liberaalin hallitustenvälisyyden mukaan yhteistyö ja voimavarojen jakaminen riippuu siitä, kuinka hyödyllisenä kansalliset hallitukset sitä pitävät ja millaisena ne näkevät oman tulevaisuutensa. Kun esimerkiksi Yhdysvaltojen apu Euroopalle on epävarmaa ja naapurialueiden poliittinen tilanne on epävakaa, on

jäsenvaltioiden hyödyllistä turvautua toisiinsa ja tehdä entistä tiiviimpää yhteistyötä. (Leuffen ym. 2013, 212.)

Yhteenvetona todettakoon, että realistisen hallitustenvälisyyden mukaan EU:lla on ulko- ja turvallisuuspoliittista vaikutusvaltaa, mutta keskeisimpiä toimijoita kansainvälisessä politiikassa ovat kuitenkin edelleen kansallisvaltiot. EU:ssa tapahtuva puolustuspoliittinen integraatio on realistisen hallitustenvälisyyden mukaan jotenkuten mahdollista ja johtuu ennen kaikkea tarpeesta tasapainottaa maailman unipolaarista järjestystä, jonka johdossa ainakin toistaiseksi on Yhdysvallat. Liberaali hallitustenvälisyys puolestaan korostaa intressiryhmien ja instituutioiden roolia kansallisten preferenssien muodostamisessa. Kansalliset preferenssit puolestaan ovat olennaisia, sillä niiden kautta määrittyy se, kuinka tärkeänä jäsenvaltiot pitävät esimerkiksi puolustuspoliittista yhteistyötä ja kuinka aktiivisesti ne ovat valmiita edistämään kansallisia tavoitteitaan yhteisellä eurooppalaisella tasolla.

### 3. EU:N YHTEISEN TURVALLISUUS- JA PUOLUSTUSPOLITIIKAN HISTORIA JA NYKYTILANNE

Käsittelen tässä luvussa EU:n yhteisen turvallisuus- ja puolustuspolitiikan kehitystä toisen maailmansodan päättymisestä nykyhetkeen. Tämän historiakatsauksen ei ole tarkoitus olla kaikenkattava, mutta se pitää kuitenkin sisällään puolustusyhteistyön ja yhteisen puolustuspolitiikan keskeisimmät tapahtumat ja kehityskulut Euroopan integraatioprosessin ajalta. Näkökulma tässä luvussa on nimenomaan turvallisuus- ja puolustuspolitiikassa eli en käsittele tässä yhteydessä laajemmin Euroopan integraatiota ja esimerkiksi integraation taloudellisia näkökulmia. Luku etenee suurilta osin kronologisesti, mutta paikoittain on tarpeen luopua tiukasta kronologisuudesta ja tarkastella puolustusyhteistyön historiaa myös temaattisesti.

#### 3.1. Toisen maailmansodan jälkeinen aika

Yhteistä eurooppalaista puolustuspolitiikkaa on yritetty muodostaa aina toisen maailmansodan päättymisestä lähtien, ja siitä pitäisikö yhteistyön olla hallitustenvälistä vai ylikansallista, on käyty keskustelua vähintään yhtä kauan. Sodan jälkeen erityisesti Ranskalla oli edelleen epäluuloja Saksaa ja tämän sodanaikaista kumppania Italiaa kohtaan. Niinpä vuonna 1951 Ranskan presidentti René Pleven esitti ehdotuksen, Plevenin suunnitelma, jonka tarkoituksena oli siirtää Ranskan, Länsi-Saksan, Belgian, Hollannin, Luxemburgin ja Italian kansallista puolustuspoliittista päätäntävaltaa eurooppalaiselle tasolle. Näin pyrittiin estämään ennen kaikkea Saksan yksipuolinen voimankäyttö kieltämällä siltä oma armeija ja kenraalikunta. Plevenin suunnitelma oli siis luonteeltaan hyvin ylikansallinen. Jäsenvaltiot allekirjoittivat sopimuksen vuonna 1952 ja loivat näin Euroopan puolustusyhteisön (*European Defence Community, EDC*). (Leuffen ym. 2013, 186-189.) Toteutuessaan EDC:llä olisi ollut yhteiset instituutiot, yhteiset asevoimat ja myös yhteinen budjetti (Howorth & Keeler 2003, 6). Sopimus ei kuitenkaan koskaan astunut voimaan, sillä Ranska ei ratifioinut sitä.

Sen sijaan vuonna 1954 perustettiin Länsi-Euroopan unioni (*Western European Union, WEU*), joka perustui liittoutuneiden sodanaikaisiin avunantosopimuksiin<sup>2</sup>. Nyt tähän yhteistyöhön otettiin mukaan liittoutuneiden entiset viholliset Saksa ja Italia (Leuffen ym.

---

<sup>2</sup> Länsi-Euroopan unioni korvasi vuonna 1948 perustetun *Western Union* –nimellä kulkevan hallitustenvälisen puolustusliittouman, jonka perustajajäseniä olivat Ranska, Iso-Britannia, Alankomaat, Belgia ja Luxemburg.

2013, 186-187). WEU oli luonteeltaan selkeästi hallitustenvälinen, toisin kuin ylikansallinen EDC olisi ollut. Yksi sen tärkeimmistä tehtävistä oli saattaa Saksa jälleen osaksi läntistä yhteistyötä ja erityisesti Natoa, ja näin myös lisätä luottamusta Länsi-Euroopan maiden välillä. Luottamuksen palauttaminen oli tärkeää ennen kaikkea sodanjälkeisen Euroopan taloudellisen elpymisen takia. (Länsi-Euroopan Unioni: History of WEU.) Suhteessa Natoon WEU oli ikään kuin alisteisessa asemassa eli se ei ollut oma itsenäinen instituutionsa. Nato otti suurimman vastuun Euroopan puolustamisesta, eikä Euroopalla näin ollen ollut juurikaan mahdollisuuksia, eikä toisaalta tarvettakaan kehittää omia sotilaallisia valmiuksiaan ja voimavarojaan (Leuffen ym. 2013, 188).

### 3.2. Kylmän sodan päättyminen

Euroopan integraatioprojektin alun jälkeen puolustuspoliittinen yhteistyö oli käytännössä olematonta neljän vuosikymmenen ajan. Puolustus- ja turvallisuuspolitiikka haluttiin pitää erillään ulkopoliitikasta ja samoin yhteinen ulkopoliitiikka pyrittiin pitämään erillään muusta eurooppalaisesta yhteisöstä, jotta välttyttäisiin ylikansallisilta rakenteilta. Kuitenkin 1980-luvulla erinäisissä julistuksissa (esimerkiksi Lontoossa 1981 ja Stuttgartissa 1983) todettiin, että turvallisuuskysymyksiä on hyvin vaikea pitää irrallaan ulkopoliitikasta. (Leuffen ym. 2013, 190.) Ensimmäinen maininta ulkopoliittisesta yhteistyöstä varsinaisessa sopimuksessa oli vasta vuonna 1987, jolloin Euroopan yhtenäisasiakirja (*Single European Act*, SEA) astui voimaan. Sopimuksessa todetaan, että ”tiiviimpi yhteistyö turvallisuuskysymyksissä vaikuttaisi keskeisellä tavalla eurooppalaisen identiteetin kehittymiseen –” ja että jäsenvaltiot ovat ”valmiita koordinoimaan enemmän kantojaan turvallisuuden poliittisiin ja taloudellisiin piirteisiin liittyen”<sup>3</sup> (Euroopan yhtenäisasiakirja, artikla 30, kohta 6).

Sama linja jatkui WEU:n ministerineuvostossa Haagissa vuonna 1987, jossa hyväksyttiin ”*Platform on European Security Interests*” –niminen dokumentti. Dokumentissa todetaan seuraavaa:

---

<sup>3</sup> Alkuperäinen teksti: ”The High Contracting Parties consider that closer co-operation on questions of European security would contribute in an essential way to the development of European identity in external policy matters. They are ready to co-ordinate their positions more closely on the political and economic aspects of security.” (Euroopan yhtenäisasiakirja, artikla 30, kohta 6.) (Kirjoittajan käännös.)

”Muistutamme yhteisestä sitoumuksestamme rakentaa eurooppalainen unioni Euroopan yhtenäisasiakirjan mukaisesti, jonka me kaikki Euroopan yhteisöjen jäsenvaltiot olemme allekirjoittaneet. Olemme vakuuttuneita, että Euroopan integraatioprojekti ei ole valmis ennen kuin se pitää sisällään myös turvallisuus- ja puolustuspolitiikan.”<sup>4</sup>

Jonesin mukaan edellä mainittujen kaltaisten lausuntojen ja julistusten taustalla oli kansainvälisen järjestelmän rakenteelliset muutokset (Jones 2007, 8). Tällaisia suuren luokan rakenteellisia muutoksia olivat kylmän sodan päättyminen 1980- ja 1990-lukujen vaihteessa ja sitä seurannut unipolaarisen järjestelmän muodostuminen, jonka johdossa oli Yhdysvallat. Kylmän sodan päättyminen muutti monien valtioiden suhtautumista puolustuspolitiikkaan, ja puolustuspolitiikka alettiinkin nähdä enemmän matalan tason ”*low politics*” -politiikkana, kun ennen se oli ollut niin sanottua kovan politiikan ydintä, ”*high politics*”. Kylmän sodan jälkeinen aika on monessa valtiossa ollut myös asevelvollisuudesta luopumisen aikaa. (Leuffen ym. 2013, 217; Ojanen 2006, 62-63.)

Samaan aikaan kuitenkin myös suhtautuminen yhteiseen eurooppalaiseen puolustukseen alkoi hiljalleen muuttua myönteisemmäksi. Ojanen esittää tälle syyksi muun muassa, että Länsi-Euroopan unionilla ei ollut enää tarpeellista roolia EU:sta irrallisena instituutiona, ja se sulautettiin osaksi unionia Amsterdamin sopimuksen myötä vuonna 1997. Myös Naton rooli ja tehtäväkenttä alkoivat muuttua kylmän sodan päättymisen myötä, kun sen perinteinen rooli Neuvostoliiton vastaisena pelotteena muuttui tarpeettomaksi. Näin ollen EU:lla oli uudella tavalla mahdollisuus kehittää omaa rooliaan eurooppalaisessa puolustuspolitiikassa. (Ojanen 2006, 62.) Lisäksi Balkanin itsenäistymissodat 1990-luvulla osoittivat, että Eurooppa ei voi ikuisesti luottaa Yhdysvaltojen apuun ja olla itse vapaamatkustajana (Leuffen ym. 2013, 209).

---

<sup>4</sup> ”We recall our commitment to build a European union in accordance with the Single European Act, which we all signed as members of the European Community. We are convinced that the construction of an integrated Europe will remain incomplete as long as it does not include security and defence.” (Platform on European Security Interests, artikla 2. Haag 27.10.1987.) (Kirjoittajan käännös.)

### 3.3. 1990-luku ja ”suuret sopimukset”

Maastrichtin sopimuksella luotiin vuonna 1993 unionin poliittisen yhteistyön ja yhteinen ulko- ja turvallisuuspolitiikan perustukset. Sopimus korvasi aiemman Euroopan poliittisen yhteistyön (*European Political Cooperation, EPC*) yhteisellä ulko- ja turvallisuuspolitiikalla (YUTP, engl. *Common Foreign and Security Policy, CFSP*). Sopimuksessa mentiin turvallisuus- ja puolustuspolitiikan suhteen historiallisen pitkälle, sillä siinä todetaan, että

”yhteinen ulko- ja turvallisuuspolitiikka pitää sisällään kaikki unionin turvallisuuteen liittyvät kysymykset, mukaan lukien lopulta tapahtuvan yhteisen puolustuspolitiikan muodostamisen, joka saattaa ajan myötä johtaa yhteiseen puolustukseen”.<sup>5</sup>

Maastrichtin sopimuksessa otettiin siis askel aiemmin hyvin kansallisesta puolustuspolitiikasta kohti hallitustenvälistä yhteistyötä (Leuffen ym. 2013, 192).

YUTP ja sen sisältämä eurooppalainen turvallisuus- ja puolustuspolitiikka (*European Security and Defence Policy, ESDP*) alkoivat muotoutua kunnolla vasta vuonna 1997 Amsterdamin sopimuksen myötä, kun sopimuksen yhteydessä sovittiin niin kutsutuista Petersbergin tehtävistä (Heinikoski 2011, 2). Petersbergin tehtävät ovat osa Petersbergin julistusta, jossa jäsenvaltiot päättivät antaa WEU:n, Naton ja EU:n käyttöön sotilasyksiköitä muun muassa humanitaarisiin tehtäviin, rauhanturvaamiseen ja aseistariisuntatoimintaan (EUR-Lex: Petersbergin tehtävät). Petersbergin tehtävien myötä otettiin siis pieni askel kohti ylikansallisuutta, mutta kaiken kaikkiaan Amsterdamin sopimus oli edelleen hallitustenvälisyyteen perustuva. Sopimuksessa luotiin myös unionin korkean edustajan virka, minkä tarkoituksena oli tuoda jatkuvuutta EU:n ulko- ja turvallisuuspolitiikkaan, eikä niinkään viedä unionia lähemmäs ylikansallista mallia (Leuffen ym. 2013, 193).

Vuonna 1998 Iso-Britannia ja Ranska allekirjoittivat kahdenvälisen Saint-Malon julistuksen, jossa vaadittiin EU:lle omia sotilaallisia voimavaroja itsenäiseen sotilaalliseen

---

<sup>5</sup> ”The common foreign and security policy shall include all questions related to the security of the Union, including the eventual framing of a common defence policy, which might in time lead to a common defence.” (Maastrichtin sopimus, artikla J.4, kohta 1.) (Kirjoittajan käännös.)



toimintaan, uskottavia sotilaallisia joukkoja ja valmiuksia käyttää niitä. Julistuksessa kuitenkin korostettiin, että EU:n ei ole tarkoitus haastaa Natoa ja sen roolia puolustuspolitiikassa. (Leuffen ym. 2013, 194.) Julistus oli silti merkittävä askel eurooppalaisessa puolustusyhteistyössä. Vaikka se oli bilateraalin sopimus Ranskan ja Iso-Britannian välillä, se oli myös laajemmin katsottuna nykyisen puolustuspoliittisen yhteistyön lähtökohta.

Ojasen mukaan Saint-Malon julistukseen asti EU:n puolustuspolitiikka oli todellista lähinnä vain sopimuspapereissa, ja käytännön yhteistyö oli hyvin vaatimatonta, jopa olematonta (Ojanen 2006, 60). Ranskan ja Iso-Britannian luoman poliittisen paineen ansiosta aiheita käsiteltiin vuonna 1999 Kölnin huippukokouksessa, jossa Euroopan turvallisuus- ja puolustuspolitiikka käytännössä luotiin. Saint-Malon julistuksen jälkeen varsin lyhyen ajan sisällä luotiin useita strategioita ja ohjelmia, kuten Helsinki Headline Goal (1999), European Capability Action Plan (2001) ja European Security Strategy (2003) (Heinikoski 2011, 2). Jones on jopa esittänyt, että Saint-Malon julistuksen myötä syntyi eurooppalainen puolustusyhteisö (Jones 2007; King 2011, 47).

### **3.4. Lissabonin sopimus ja pysyvä rakenteellinen yhteistyö**

Kronologisesti tarkasteltuna seuraava iso sopimus oli Lissabonin sopimus, joka astui voimaan vuonna 2009. Sopimus oli yhteisen puolustuspolitiikan näkökulmasta merkittävä sopimus, sillä siinä luotiin Euroopan ulkosuhdehallinto, pysyvä rakenteellinen yhteistyö sekä niin kutsutut solidaarisuus- eli yhteisvastuulausekkeet (Heinikoski 2011, 2). Lissabonin sopimuksen myötä yhteinen turvallisuus- ja puolustuspolitiikka sai myös nykyisen nimensä, kun se korvasi Euroopan turvallisuus- ja puolustuspolitiikan. Päätöksentekomenetelmät pysyivät ”uudessa” YTPP:ssä samanlaisina ja luonteeltaan hallitustenvälisinä myös Lissabonin sopimuksen myötä (Leuffen ym. 2013, 195). Vaikka Lissabonin sopimus siis toi yhteiseen puolustukseen lisää institutionaalisia elementtejä, on puolustusyhteistyö edelleen hallitustenvälistä ja jäsenvaltiot ovat vastuussa siitä, ei EU instituutiona (Heinikoski 2011, 3).

Lissabonin sopimuksen voimaantulon jälkeen kului monta vuotta ennen kuin neuvosto käsitteli ensimmäisen kerran puolustuspolitiikkaa – vasta vuonna 2013. Kokouksen päätökset olivat varsin pintapuolisia ja liittyivät muun muassa YTPP:n tehokkuuden ja vaikuttavuuden lisäämiseen ja voimavarojen kehittämisen edistämiseen (Eurooppa-

neuvosto 20.12.2013, EUCO 217/13). Tarve YUTP:n ja YTPP:n kehittämiseen ei kuitenkaan kadonnut mihinkään. Vuonna 2016 esiteltiin unionin uusi globaalistrategia, jonka myötä YTPP:n kehitys on edennyt EU:n mittakaavassa kovaa vauhtia eteenpäin. Edistysaskeleita on otettu niin unionin sisällä kuin yhteistyössä Naton kanssa. Komissio esitteli loppuvuodesta 2016 puolustuspoliittisen toimintasuunnitelman ja siitä vuoden päästä 25 jäsenmaata ottivat osaa pysyvään rakenteelliseen yhteistyöhön.

Lissabonin sopimuksessa luotu pysyvä rakenteellinen yhteistyö (PRY) tarkoittaa puolustuspoliittista yhteistyötä, jossa halukkaat jäsenvaltiot tekevät yhteistyötä EU:n puitteissa. Edellytyksenä on, että jäsenvaltioiden ”sotilaalliset voimavarat täyttävät korkeammat vaatimukset” ja että ne ”ovat tehneet keskenään tiukempia sitoumuksia tällä alalla suorittaakseen vaativimpia tehtäviä” (Euroopan unionista tehty sopimus, artikla 42 (6).) Käytännössä tämä tarkoittaa sitä, että jäsenmaat voivat kehittää omien puolustusvoimiensa valmiutta ja voimavaroja yhteistyön avulla ja esimerkiksi investoida yhteisiin eurooppalaisiin hankkeisiin.

Vaikka PRY on ollut mahdollista Lissabonin sopimuksen voimaantulosta asti, käytännössä sitä on alettu kehittää vasta joulukuusta 2016 lähtien, jolloin Eurooppa-neuvosto hyväksyi turvallisuus- ja puolustusalan täytäntöönpanosuunnitelman. Osana täytäntöönpanosuunnitelmaa sovittiin, että aloitetaan pysyvä rakenteellinen yhteistyö ja että jäsenvaltiot, jotka haluavat edetä puolustusyhteistyössä voivat osallistua siihen. Kesäkuussa 2017 jäsenmaiden johtajat sopivat, että PRY aloitetaan, minkä jälkeen 25 jäsenmaata ilmoittivat halukkuudestaan osallistua siihen. Ainoastaan Iso-Britannia, Tanska ja Malta eivät osallistu yhteistyöhön. Joulukuussa 2017 neuvosto hyväksyi päätöksen PRY:n vahvistamisesta ja maaliskuussa 2018 hyväksyttiin ensimmäiset projektit. (Eurooppa-neuvoston lehdistötiedote 11.12.2017; Eurooppa-neuvosto: EU:n turvallisuus- ja puolustusyhteistyö.) Saksa osallistuu yhteensä 17 eri projektista seitsemään ja johtaa niistä neljää. Nämä projektit liittyvät muun muassa logistiikan suunnitteluun, EU:n koulutusoperaatioihin ja kriisinhallintaan (European Parliament Briefing, 2018).

Rudischhauser ym. huomauttavat, että PRY ei tarkoita ”Euroopan armeijaa”, ja että sen myötä puolustuspolitiikka kuuluu edelleen kansallisen päätösvallan piiriin (Rudischhauser 2018, 197). Euroopan armeijan sijaan PRY nähdään saksalaisessa tieteellisessä keskustelussa ennen kaikkea ensimmäisenä askeleena kohti eurooppalaista

puolustusunionia, joka olisi jäsenvaltioiden ulko- ja puolustusministerien ylläpitämä ja edistämä projekti<sup>6</sup> (Bendiek 2017, 2; Beckmann & Kempin 2017, 3). Beckmann ja Kempin esittävät, että nyt kun PRY on virallisesti aktivoitu, tulisi Saksan ja Ranskan ottaa yhdessä vetovastuu yhteistyön kehittämisestä, jossa edetään kohti puolustusunionin luomista. He myös korostavat Saksan ja Ranskan välisen johtajuuden merkitystä laajemmassa yhteisen turvallisuus- ja puolustuspoliitiikan kehittämisessä. (Beckmann & Kempin 2017, 3-4.) Tärkeä osa Saksan ja Ranskan johtajuutta on käsitys eritahtisesta integraatiosta. Saksalaisessa keskustelussa nähdään pitkälti hyvänä asiana, että turvallisuus- ja puolustuspoliitikassa integraatio etenee lyhyellä ja keskipitkällä aikavälillä eritahtisesti, sillä kaikki jäsenvaltiot eivät ole samaan aikaan valmiita tiivistämään puolustusyhteistyötä (Rudischhauser ym. 2018, 193; Bendiek 2017, 2-3).

### **3.5. Yhteisen turvallisuus- ja puolustuspoliitiikan kritiikki**

Vaikka EU onkin viime vuosina kehittänyt omia puolustuspoliittisia mekanismejaan ja voimavarojaan, ja sille on muodostumassa rooli puolustuspoliittisena liittoutumana, tutkijoiden kesken on varsin selkeä näkemys siitä, että Natolla ja Yhdysvalloilla on edelleen päävastuu Euroopan puolustamisesta. EU:n rooli kansainvälisessä puolustus- ja turvallisuuspolitiikassa on pieni ja sen tehtäväksi on jäänyt hoitaa pienempiä operaatioita, joihin Natolla ei ole intressiä (King 2011, 61; Lindley-French 2002, 799). Euroopassa on olemassa potentiaalia kehittää yhteistä puolustuspoliitiikkaa, mutta muun muassa poliittisen tahdon puute on tehokkaamman toiminnan esteenä (King 2011, 50-51). Lindley-French jopa väittää, että ”eurooppalainen turvallisuus- ja puolustuspoliitiikka on vähemmän kuin osiensa summa” (Lindley-French 2002, 790).

Jokelan mukaan Euroopan ulkopoliittinen yhteistyö on marginaalista ja koostuu pitkälti halukkaiden vapaaehtoisten jäsenvaltioiden muodostamista ryhmistä. Vaikka EU itsessään onkin varsin heikko ulkopoliittinen toimija, se kuitenkin luo puitteet halukkaille valtioille toimia yhdessä. (Jokela 2014, 23-24.) Puolustuspoliittisista uudistuksista ja yhteistyön kehityksestä huolimatta jäsenvaltiot ovat silti olleet varsin haluttomia harjoittamaan multilateraalista yhteistyötä ja ovat mieluummin jatkaneet kahdenkeskisiä yhteistyön muotoja ja tehneet kansallisia puolustuspoliittisia uudistuksia (Allers 2016, 1169). Lindley-Frenchin mukaan juuri tämä on eurooppalaisen puolustuspoliitiikan

---

<sup>6</sup> Erotuksena turvallisuusunionista, joka keskittyisi sisä- ja oikeuspoliittisiin kysymyksiin ja toimisi komission aloitteiden pohjalta. Ks. lisää Bendiek (2017).

epäonnistumisen syynä: jäsenvaltioiden välillä ei ole jaettua strategista konseptia, jolloin ei myöskään ole yhteisiä suuntaviivoja (Lindley-French 2002, 791).

Chappell puolestaan esittää, että jäsenvaltioiden ei tarvitsisi täysin yhdenmukaistaa kansallisia strategisia kulttuurejaan, jotta voitaisiin luoda yhteinen eurooppalainen strateginen kulttuuri<sup>7</sup>. Eurooppalaisen strategisen kulttuurin ei siis tarvitsisi korvata kansallisia toimintatapoja ja perinteitä, vaan olla ikään kuin niiden lisäosa. Edellytyksenä olisi, että jäsenvaltiot kokevat, että niillä on yhteisiä normeja ja arvoja, joiden pohjalta ne voivat muodostaa sosiaalisen prosessin kautta yhteisen eurooppalaisen strategisen kulttuurin. (Chappell 2009, 420.) Ajatus on luonteeltaan varsin konstruktivistinen. Miskimmonin mukaan näin ei kuitenkaan ole ainakaan vielä tapahtunut, sillä Euroopan tärkeimmät toimijat Saksa, Ranska ja Iso-Britannia eivät ole pystyneet muodostamaan yhteisiä kantoja ja näkemyksiä yhteisestä puolustuspolitiikasta ja vastaamaan yhdessä ulkopuolelta tuleviin haasteisiin (Miskimmon 2014, 149-150).

Yhteisen puolustuspolitiikan keskeisiä toimijoita ovat edelleen jäsenvaltiot, ei EU ylikansallisena instituutiona. Jäsenvaltiot vaikuttavat toisiinsa neuvotteluprosessien kautta ja muokkaavat näin toistensa ulko-, turvallisuus- ja puolustuspolitiikkaa ja päättävät, mihin suuntaan yhteistä puolustuspolitiikkaa viedään (Heinikoski 2011, 3; Chappell 2009, 419). YUTP:ssa ja YTPP:ssa suurilla sopimuksilla, kuten Lissabonin ja Maastrichtin sopimuksilla, on huomattavasti suurempi merkitys kuin lainsäädännöllä (Heinikoski 2011, 3). Koska sopimukset ovat jäsenmaiden välisiä, ovat ne luonteeltaan hallitustenvälisiä. Vaikka päätöksenteon keskittämisen vastustus puolustuspoliittisissa kysymyksissä on edelleen vahva, EU-instituutiossa ollaan kuitenkin liikkumassa pienin askelin puhtaasta hallitustenvälisyydestä kohti ylikansallisempaa päätöksentekoa (Leuffen ym. 2013, 195-196).

---

<sup>7</sup> Snyderin määritelmän mukaan strateginen kulttuuri on ”ideoiden, emotionaalisten reaktioiden ja tavanomaisten käyttäytymistapojen muodostama kokonaisuus, jonka yhteisön jäsenet ovat omaksuneet opettamisen tai jäljittelyn kautta, ja jonka he jakavat keskenään strategiaa koskien” (Snyder, 1977). Ks. myös muita määritelmiä: Dalgaard-Nielsen 2005, 341-342.

#### **4. SAKSA OSANA EUROOPPALAISTA TURVALLISUUS- JA PUOLUSTUSPOLITIikkaA**

Saksan ulko- ja turvallisuuspoliittinen linja on perustunut vuosikymmeniä Euroopan integraatioon, transatlanttiseen kumppanuuteen ja kansainvälisiin organisaatioihin (Haftendorn 2013, 43). Toisen maailmansodan aikaiset ja sitä edeltäneet tapahtumat jättivät saksalaisiin syvät haavat, joita on vuosikymmenien ajan pyritty paikkaamaan vahvalla multilateraalisuudella ja osallistumisella kansainväliseen yhteistyöhön. Erityisesti sotilaallista yhteistyötä ovat kuitenkin hidastaneet vahva pasifistinen maailmankatsomus sekä rajalliset resurssit (ibid.). Saksa onkin ollut pitkään kahden tulen välissä: yhtäältä sitä on syytetty liiallisesta johtamisesta ja dominoinnista eurooppalaisessa politiikassa, mutta toisaalta liian vähäisestä johtajuudesta ja päätöksenteon hidastuttamisesta (Haftendorn 2013, 45).

Allersin mukaan Saksan turvallisuuspoliittinen diskurssi muodostuu kahdesta pääperiaatteesta:

- 1) Euroopan integraation edistäminen on tärkeä asia, jossa pitkän aikavälin tavoitteena on Euroopan armeijan perustaminen.
- 2) EU ja Nato ovat toisiaan täydentäviä instituutioita. (Allers 2016, 1174.)

Erityisesti ensimmäisen periaatteen ymmärtäminen on tämän tutkimuksen kannalta olennaista. Euroopan integraatio ja itsenäisen, Yhdysvalloista riippumattoman eurooppalaisen puolustuspolitiikan kehittämisen on Saksalle merkittävä asia (Allers 2016, 1174; Pannier & Schmitt 2014, 272). Allersin ja Tamnesin mukaan Saksa on mukana Euroopan puolustusyhteistyössä ennen kaikkea integraation edistämiseksi, ei niinkään taloudellisista syistä (Allers & Tamnes 2014, 291).

Käsittelen seuraavissa alaluvuissa lyhyesti Saksan historiaa kylmästä sodasta nykypäivän haasteisiin turvallisuus- ja puolustuspoliittisesta näkökulmasta.

#### 4.1. Saksa kylmässä sodassa

Toisen maailmansodan ja sitä seuranneen kylmän sodan jättämät jäljet vaikuttavat edelleen Saksassa ja sen turvallisuus- ja puolustuspolitiikassa. Kun Saksan liittovaltio perustettiin vuonna 1949, sillä ei saanut olla omaa puolustuspolitiikkaa. Ranska, Iso-Britannia ja Yhdysvallat kontrolloivat vahvasti Saksaa, sillä erityisesti Ranska näki sodanjälkeisen Saksan edelleen turvallisuushkana (Leuffen ym. 2013, 185; Haftendorn 2014, 32). Tästä huolimatta sen sijaan, että Saksa olisi eristetty muista, se päätettiin ottaa mukaan eurooppalaiseen integraatioprojektiin, jonka tarkoituksena oli tehdä toisen maailmansodan kaltaiset sodat mahdottomiksi Euroopassa. Saksan sitominen länteen alkoi taloudellisen yhteistyön kautta, jonka tavoitteena oli kontrolloida kollektiivisesti erityisesti entistä sodanaikaista teollisuutta. Käytännössä tämä tarkoitti Euroopan hiili- ja teräsyhteisön perustamista vuonna 1951, jolloin Saksa, Ranska, Italia, Alankomaat, Belgia ja Luxemburg allekirjoittivat Pariisin sopimuksen. Hiili- ja teräsyhteisöä voidaan pitää Euroopan unionin ensimmäisenä vaiheena sekä Saksan ja Ranskan välisen sovinnon alkupisteenä (Haftendorn 2014, 32).

Lännen ja idän suhteiden kiristyessä toisen maailmansodan jälkeen tuli selväksi, että Länsi-Saksan asevoimien jälleenperustaminen olisi välttämätöntä, jotta Länsi-Eurooppa voisi paremmin suojautua Neuvostoliiton sotilaallista uhkaa vastaan. Saksan naapurivaltiot eivät olleet mielissään tästä ajatuksesta, minkä vuoksi maan asevoimien jälleenperustamisen edellytyksenä oli jäsenyys Natossa<sup>8</sup> (Zapfe 2015, 249). Niinpä Saksa hyväksyttiin Naton jäseneksi vuonna 1955. Tästä lähtien Saksan puolustuspolitiikka oli kylmän sodan päättymiseen asti sidottu tiukasti Natoon, ja se oli hyvin riippuvainen puolustusliitosta turvallisuutensa takaajana (Haftendorn 2014, 32). Vuoteen 1990 asti Saksalla ei ollut omia korkeita operationaalisia johtorakenteista ja mahdollisessa sotatilanteessa operatiivinen johto olisi välittömästi siirretty Natolle (Zapfe 2016, 249).

Kylmän sodan aikana Saksan turvallisuuspoliittinen viitekehys muodostui siis Euroopan yhteisöistä ja Natosta. Kaikki näiden ulkopuolella oleva toiminta oli niin sanottua ”*out-of-area*” -toimintaa, johon ei ollut tarvetta eikä syytä puuttua, varsinkaan sotilaallisesti (Haftendorn 2014, 44). Saksan keskittyi ainoastaan oman alueensa puolustamiseen, mikä oli sekä ulko- että sisäpoliittisesti järkevintä (Zapfe 2016, 250). Saksa oli niin kutsuttu ”*civilian power*”, ei-sotilaallista valtaa käyttävää valtio, joka panosti multilateraaliseen

---

<sup>8</sup> Pohjois-Atlantin liitto eli Nato perustettiin vuonna 1949 Washington D.C:ssä.

yhteistyöhön kansainvälisten instituutioiden ja organisaatioiden kautta. Vallan tavoittelu ja dominoiva asema kansainvälisessä järjestelmässä hylättiin sodan jälkeen. Tähän liittyi myös vahva pasifistinen maailmankatsomus, joka yleistyi Saksassa toisen maailmansodan jälkeen, ja joka edelleen vaikuttaa saksalaisessa yhteiskunnassa. (Gareis 2014, 222).

#### **4.2. Hidas muutos kylmän sodan jälkeisessä maailmassa**

Kylmän sodan päättymisen myötä kansainvälinen turvallisuusjärjestelmä muuttui perustavanlaatuisesti, kun Länsi-Euroopan perinteinen vihollinen eli Neuvostoliitto katosi maailmankartalta. Naton luonne ja kokoonpano muuttuivat lähestulkoon dramaattisesti, ja samalla Euroopan integraatioprosessi EU:n muodossa sai uudenlaisen merkityksen. Tämä vaikutti myös Saksan rooliin eurooppalaisessa ja globaalissa turvallisuus- ja puolustuspolitiikassa. Nato-kumppanit odottivat, että Saksa ottaisi entistä enemmän vastuuta ja omaksuisi uuden roolinsa turvallisuuden luojana ja takaajana, ei niinkään muiden takaaman turvallisuuden saajana. Yhdistynyt Saksa oli osa länttä ja siltä vaadittiin entistä enemmän yhteistyötä muuttuvien olosuhteiden seurauksena. (Haftendorn 2014, 37, 45.)

Osallistuminen (sotilaallisiin) operaatioihin oman alueensa ulkopuolella on kuitenkin aina ollut Saksalle vaikeaa. Vuoteen 1994 asti Saksan hallitus oli linjannut, että maan perustuslaki kieltää kaiken sotilaallisen toiminnan, paitsi oman alueen puolustamisen. Kylmän sodan jälkeisen uuden turvallisuuspoliittisen järjestyksen myötä Saksan perustuslakituomioistuin kuitenkin päätti, että maa voi osallistua Nato-alueen ulkopuolisiin operaatioihin osana liittoumaa. Tuomioistuin kuitenkin korosti, että Saksan liittopäivien täytyy hyväksyä operaatioihin osallistuminen, mikä tekee maan asevoimista niin kutsutun parlamenttiarmeijan. (Haftendorn 2014, 37; Zapfe 2015, 252.)

Kylmän sodan päättymisen myötä Saksalle avautui mahdollisuus toimia turvallisuus- ja puolustuspoliittisissa kysymyksissä ”normaalin” valtion tapaan<sup>9</sup>. Tästä huolimatta sillä on edelleen hyvin ristiriitainen ja epäselvä suhtautuminen omien asevoimiensa käyttöön ja ylipäänsä voimankäyttöön (Kempin & Mawdsley 2013, 32). Saksa on yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan (YUTP) alusta asti pyrkinyt välttelemään sotilaallisiin operaatioihin osallistumista ja on sen sijaan pyrkinyt tekemään yhteistyötä samanmielisten

---

<sup>9</sup> Keskustelua valtioiden ”normaaliudesta”, ks. Antti Seppo, 2017 (luku 5.3.2).

jäsenvaltioiden kanssa. Se on myös aktiivisesti osallistunut turvallisuus- ja puolustuspoliittisten institutionaalisten rakenteiden kehittämiseen. Vaikka Saksaa siis yleisesti pidetään jopa YUTP:n johtomaana, sen suhtautuminen yhteiseen ulko- ja turvallisuuspolitiikkaan on ollut epävakaa. (Miskimmon 2014, 147-151.) Maan asevoimat ovat olleet käytännössä jatkuvassa muutoksessa kylmän sodan jälkeen, eikä sen tehtävästä ja roolista ole vielä kukaan tarkkaa yhteisymmärrystä (Kempin & Mawdsley 2013, 32). Kriitikoiden mukaan saksalaiset sotilaat ovat erittäin hyvin koulutettuja, mutta armeijalta puuttuu tarkka suunta, sotilaallinen johtajuus ja sen toimintaa rajoittavat edelleen sisäpolitiikka ja maan historia (King 2011, 277).

### **4.3. Saksan uudenlainen suhtautuminen voimankäyttöön**

Vuonna 2008 alkanut talouskriisi teki selväksi, että Saksa todellakin on Euroopan taloudellinen ja poliittinen johtaja. Talouskriisi ja sen jälkiseuraukset vahvistivat Saksan roolia EU:ssa, ja viime vuosina keskustelu Saksasta eurooppalaisena johtajana on saanut uusia ulottuvuuksia, kun on alettu keskustella myös sen turvallisuuspoliittisesta johtajuudesta, eikä pelkästään taloudellisesta johtoasemasta (Allers 2016, 1167). Maan suhteellinen valta on kasvanut, joten siltä myös vaaditaan enemmän turvallisuus- ja puolustuspolitiikan saralla (Miskimmon 2014, 148). Saksan liittolaiset tukeutuvat entistä tiukemmin Saksan johtoon, vaikka maalla onkin edelleen varsin ristiriitainen suhde omaan valtaansa ja asemansa mahdollistamaan voimankäyttöön. Saksan vaikea suhtautuminen voimankäyttöön ilmenee niin kansainvälisessä kuin kansallisessakin politiikassa. Erityisesti vasemmistopuolueet suhtautuvat Saksassa varsin kielteisesti voimankäyttöön ja näkevät, että Lissabonin sopimus on militarisoinut rauhaa varten perustetun EU:n ja sen yhteisen ulkopoliittikan. Vasemmistopuolueet myös korostavat Saksan perustuslain kohtaa, jonka mukaan sotilaallisen voiman käyttö on sallittua ainoastaan itsepuolustustilanteissa. (Wendler 2017, 581.)

Saksan osallistuminen kansainvälisiin sotilaallisiin operaatioihin on kuitenkin arkipäiväistymässä ja *out-of-area* -operaatiot nähdään nykyään osana puolustusvoimien tehtävävalikoimaa. Tämä uudenlainen käsitys on kehittynyt hitaasti ja Saksassa käydäänkin edelleen paljon keskustelua siitä, mikä on puolustusvoimien rooli nykypäivänä: oman valtion puolustaminen vai vaikuttaminen globaalina toimijana esimerkiksi interventioiden kautta. (Gareis 2014, 220.) Seppo toteaa väitöskirjassaan, että Saksa ei voi enää järjestelmällisesti kieltäytyä sotilaallisen vallan käyttämisestä. Ulkoiset



uhat ja haasteet, sekä sisäiset rakenteelliset ja institutionaaliset muutokset ovat muuttaneet Saksan aiempaa pasifistista suhtautumista maailmanpolitiikkaan ja hyvin anti-militaristinen kulttuuri on rapistumassa. Sepon mukaan Saksa ei siis enää ole samalla tavalla siviilivaltaan nojaava valtio, jollainen se oli vielä 1990-luvulla. (Seppo 2017, 264.) Sen sijaan Zapfen mukaan Saksalle on edelleen tyypillistä, että sotilaallinen valta on siviilivallan kontrolloimaa ja että väkivallan käyttö ulkopoliittisten tavoitteiden edistämiseksi on erittäin rajoitettua (Zapfe 2016, 251).

Seppo esittää, että saksalaisen turvallisuus- ja puolustuspolitiikan muutoksen keskiössä on se, että syyllisyys menneisyydestä on korvautunut vastuuntunnolla kansainvälisistä asioista (Seppo 2017, 264). Saksan vastuu kansainvälisessä turvallisuus- ja puolustuspolitiikassa on kuitenkin ristiriitainen. Yhtäältä vastuulla on selitetty pidättäytymistä sotilaallisista operaatioista ja toisaalta sillä on selitetty osallistumista niihin (Miskimmon 2014, 147). Saksassa on pitkään tunnettu häpeää ja syyllisyyttä maan historiasta, jota on pyritty korjaamaan välillä osallistumalla yhteistyöhön ja välillä pidättäytymällä kaikesta voimankäytöstä. Entisen ulkoministerin Joschka Fischerin (Vihr.) ja entisen liittokansleri Gerhard Schröderin (SPD) mukaan nimenomaan historiassa tehdyt virheet ovat syy sille, miksi Saksan tulisi aktiivisesti osallistua operaatioihin kumppaniensa rinnalla (Miskimmon 2014, 147). Silti vuonna 2003 Schröderin johtama Saksa kieltäytyi osallistumasta Irakin vastaisiin sotilaallisiin toimiin yhdessä Yhdysvaltojen kanssa. Haftendornin mukaan taustalla olevia syitä olivat vahva saksalainen pasifismi-käsitys sekä kritiikki Yhdysvaltojen silloisen presidentin George W. Bushin politiikkaa kohtaan. Saksa kuitenkin tuki logistisesti liittolaisten toimintaa Irakissa. (Haftendorn 2014, 40.)

Vuonna 2011 YK:n turvallisuusneuvostossa äänestettiin toimista Libyassa, jossa arabikevät oli edennyt sisällissodaksi (pääöslauselma 1973). Saksan liittolaiset äänestivät YK:n mandaatin puolesta, mutta Saksa äänesti sitä vastaan. Näin kristillisdemokraattien johtama Saksa siis käytännössä asettautui liittolaisiaan vastaan tai ei ainakaan osoittanut niille niiden odottamaa tukea (Keller 2014, 196). Tämä johti liittolaisten epäluuloiseen suhtautumiseen Saksaa kohtaan, ja maan luotettavuus liittolaisena kyseenalaistettiin. Lisäksi Saksan poliittisessa johdossa vähäteltiin Naton roolia Gaddafin hallinnon kukistamisessa, mikä entisestään lisäsi vettä poliittiseen myllyyn (Haftendorn 2014, 43). Keväällä 2018 Saksa kieltäytyi osallistumasta liittolaistensa kanssa ilmaiskuihin Syyriassa vastauksena siviileihin kohdistuneisiin kaasuiskuihin, mutta ilmoitti tukevansa

kumppaneidensa toimintaa (Reuters, 12.4.2018). Miskommonin mukaan keskusta-oikeistolaisen hallituksen aikana Saksa onkin suhtautunut aiempaa epäilevämmiin kollektiiviseen sotilaalliseen kriisinhallintaan (Miskimmon 2014, 156). Kielteinen suhtautuminen sotilaallisen voiman käyttöön ei siis ole ainoastaan vasemmistopuolueille tyypillistä. Poukkoileva ja tapauskohtainen suhtautuminen sotilaallisen voiman käyttöön vahvistaa käsitystä siitä, että Saksa osallistuu yhteiseen ulko- ja turvallisuuspolitiikkaan varsin valikoivasti ja silloin, kun sille itselleen parhaiten sopii (Miskimmon 2014, 151-152). Tämä on luonnollisesti haitallista YUTP:n ja YTPP:n kehitykselle ja myös Saksan maineelle.

Edellä mainitut tilanteet ovat olleet Saksalle kiusallisia, sillä maa haluaa näyttäytyä liittolaisilleen vahvana mutta luotettavana kumppanina. Saksa joutuu jatkuvasti tasapainoilemaan kansainvälisissä, erityisesti sotilaallisissa kysymyksissä. Vaikka maa onkin kieltäytynyt osallistumasta edellä mainittuihin operaatioihin liittolaistensa kanssa, korostaa se kuitenkin multilateraalisuuden periaatteeseen sitoutumista. Saksa on monta vuotta jatkuneiden budjettileikkausten jälkeen kasvattanut puolustusbudjettiaan ja tehnyt uusia bilateraalisia sopimuksia kumppaneidensa kanssa. Lisäksi se on lähettänyt joukkoja Baltiaan osana Naton operaatiota ja ollut aktiivinen Ukrainan kriisin selvittämisessä (Helwig 2017, 6). Saksa siis pyrkii jatkuvasti osoittamaan liittolaisilleen olevansa aktiivinen ja luotettava kumppani. Miskimmonin mukaan multilateralismi onkin nyt ja jatkossa tärkein osa saksalaista ulko- ja turvallisuuspoliittista kuvaa (Miskimmon 2014, 157).

Multilateralismin lisäksi yksi tärkeimmistä piirteistä saksalaisessa turvallisuus- ja puolustuspolitiikassa on suhde Ranskaan. Saksan ja Ranskan välinen yhteistyö on koko eurooppalaisen puolustusyhteistyön selkäranka ja sen juuret ovat syvällä Euroopan integraatioprojektissa. Saksa on perinteisesti halunnut, että EU on puolustuspoliittinen fasilitoija, joka tukee yhteisten voimavarojen kehittämistä, kun taas Ranska toivoisi EU:n kehittyvän itsenäiseksi puolustuspoliittiseksi toimijaksi, jolla on omia operaatioita ja valmiuksia. Vaikka mailla on ollut ja on edelleenkin varsin erilaiset näkemykset eurooppalaisesta turvallisuus- ja puolustuspolitiikasta, ovat ne viime vuosina pystyneet eroavaisuuksistaan huolimatta kehittämään EU:n puolustuspoliittisia rakenteita ja tekemään uusia poliittisia avauksia. Yhteistyö on ottanut uusia harppauksia eteenpäin erityisesti Iso-Britannian tulevan EU-eron myötä. Ranska ja Saksa ovat olleet yhdessä

kehittämässä Euroopan puolustusrahastoa, pysyvää rakenteellista yhteistyötä ja puhuneet jopa Euroopan armeijasta. (Helwig 2017, 6-7.)

## **5. VALTAVIRTATEORIAM TEOREETTISENA LÄHTÖKOHTANA**

Käsittelen tässä luvussa kolmea käyttämäni kansainvälisen politiikan valtavirtateoriaa: realismia, liberalismia ja konstruktivismia. Tarkastelen jokaista teoriaa omassa alaluvussaan ensin yleisiltä piirteiltään, minkä jälkeen pohdin mahdollisuuksia selittää niiden kautta Euroopan integraatiota ja erityisesti puolustusyhteistyötä. Tätä ennen on kuitenkin syytä lyhyesti perustella juuri kyseessä olevien teorioiden valintaa tutkimuksen teoreettiseksi viitekehykseksi. Kuten sanottua, Euroopan puolustusyhteistyötä on mahdollista tarkastella hyvin monesta näkökulmasta ja erilaisten kansainvälisen politiikan ja integraatioteorioiden kautta, esimerkiksi post-modernista näkökulmasta tai jopa feministisestä näkökulmasta. Mikäli olisin valinnut teorialähtökohdakseni esimerkiksi jonkin post-modernin näkökulman, olisin tällöin sitonut tutkimukseni tiukemmin kriittiseen kansainvälisen politiikan tutkimukseen.

Tässä kyseissä tutkimuksessa käytän kuitenkin kolmea valtavirtateoriaa, sillä niiden kautta uskon löytäväni useita erilaisia näkökulmia nimenomaan siihen, miksi EU:n puolustusyhteistyötä ollaan tiivistämässä juuri nyt ja miten sitä perustellaan Saksassa. Sen sijaan, että tarkastelisin esimerkiksi puolustusyhteistyön sukupuolittuneita rakenteita feministisen koulukunnan näkökulmasta, keskityn siihen, miten Saksassa ja laajemmin EU:ssa suhtaudutaan puolustusyhteistyyhön, ja mitkä ovat sen taustalla vaikuttavat poliittiset diskurssit. Tämä ei kuitenkaan tarkoita, että tutkimukseni olisi luonteeltaan kritiikitön, vaikka tarkastelenkin tutkimuskohdetta valtavirtateorioiden kautta.

### **5.1. Realismi**

Kansainvälisen politiikan realistinen koulukunta kuuluu rationalistiseen lähestymistapaan liberalismiin ohella. Realismille on tyypillistä pessimistinen käsitys niin ihmisluonnosta, valtioiden välisen yhteistyön mahdollisuudesta kuin kansainvälisen järjestelmän kehittymisestä. Kaikkein olennaisinta on valta ja sen tavoittelu (Waltz 1979, 113; Mearsheimer 1994, 9). Realistien mukaan valtiot ovat kaikkein keskeisimpiä toimijoita anarkisessa kansainvälisessä järjestelmässä, joka puolestaan muovaa valtioiden toimintaa. Jotta valtiot voisivat pärjätä anarkisessa järjestelmässä, on niiden hankittava

mahdollisimman paljon valtaa eli sotilaallisia voimavaroja suojellakseen ja edistääkseen omia intressejään. Valtion tärkeimmät intressit ovat oman suvereniteetin säilyttäminen ja valtion selviytyminen tilanteessa, jossa konfliktin uhka ja sodan mahdollisuus ovat koko ajan läsnä. (Smith 2000, 35; Andreatta 2005, 23.)

Anarkiasta puhuttaessa on syytä huomioida, että se ei tarkoita totaalista kaaosta tai sotatilaa. Anarkia on yksinkertaisesti sanottuna kansainvälispoliittinen järjestys, jossa valtioiden yläpuolella ei ole suvereenia toimijoita, jotka voisivat kontrolloida valtioiden toimintaa tai huolehtia siitä, että ne noudattavat keskenään solmimiaan sopimuksia. Toisin sanoen valtioiden täytyy huolehtia itse itsestään selviytyäkseen, mikä johtaa siihen, että valtiot eivät koskaan voi luottaa täysin toisiinsa. Joskus valtiot päättävät luottaa toisiinsa, mutta luottamuksen hintana on se, että toinen osapuoli voi koska tahansa pettää lupauksen tai sopimuksen. Näin ollen konfliktin ja myös sodan mahdollisuus on koko ajan läsnä, eikä sitä ole myöskään mahdollista hillitä. (Wolworth 2010, 10; Waltz 1979, 102.) Mikäli valtiot haluavat olla vapaita, niiden on pakko hyväksyä tämä anarkiasta johtuva epävarmuus (Waltz 1979, 112).

Realistien maailmankuvaa hallitsee vahvasti suhteellisten etujen ja voittojen tavoittelu (*relative gains*), joiden uskotaan estävän tai ainakin hankaloittavan yhteistyötä jopa ystävien ja liittolaisten, esimerkiksi EU-jäsenmaiden välillä (Smith 2000, 40). Mearsheimer esittää, että valtiot pyrkivät hyötymään toisistaan ja saamaan mahdollisimman paljon valtaa suhteessa toisiinsa. Absoluuttisella vallalla ei realistien maailmassa ole merkitystä. Tärkeää on ainoastaan se, että valtiolla on enemmän valtaa suhteessa muihin valtioihin. Myöskään sillä ei ole merkitystä, onko valtiolla hyvää vai pahaa tarkoittavat intressit. (Mearsheimer 1994, 9.) Ainoa tapa mahdollistaa oma selviytyminen anarkiassa on sotilaallinen voima, jota valtiot hankkivat joko itse tai liittoutumalla muiden valtioiden kanssa. Olennaista on olla suhteellisesti vahvempi kuin muut toimijat. Tämä johtaa helposti siihen, että kun yksi toimija hankkii lisää resursseja ja voimavaroja, toistenkin täytyy tehdä niin. (Posen 2006, 153.) Käytännössä tämä tarkoittaa asevarustelukilpailua.

Waltzin mukaan kansainvälinen poliittinen rakenne rajoittaa valtioiden yhteistyötä, sillä se perustuu *self-help* -järjestelmään, jossa jokainen valtio on itse vastuussa omasta turvallisuudestaan ja selviytymisestään kansainvälisessä anarkisessa järjestelmässä. Jokainen valtio pyrkii suojelemaan itseään muita vastaan, eikä valtio voi koskaan olla

varma siitä, miten toinen valtio toimii. Niinpä yhteistyö ei realistien mukaan ole mahdollista tai se on vähintäänkin hankalaa (Waltz 1979, 104-105). Rosato puolestaan esittää, että turvallisuus varmistetaan ennen kaikkea sotilaallisin ja materiaalisin voimavaroin, joita valtio voi hankkia joko lisäämällä omia puolustusmenojaan tai liittoutumalla muiden valtioiden kanssa, jolloin sotilaallisia ja taloudellisia voimavaroja voidaan käyttää yhdessä. Yhteistyö on siis tämän näkemyksen mukaan mahdollista, mutta silloinkin valtiot ovat hyvin varovaisia kumppaneidensa suhteen. Luotettavatkin kumppanit voivat koska tahansa muuttaa mieltään ja pettää luottamuksen. Tämän vuoksi ne eivät halua antaa liikaa valtaa muille valtioille päättää yhteisesti koalition puolesta ja näin saada liian dominoivan aseman. (Rosato 2011, 21-22; 31.) Yhteistyötä tehdessä on aina olemassa mahdollisuus, että toinen osapuoli hyötyy yhteistyöstä enemmän ja valtio tulee itse petetyksi (Waltz 1979, 106-107; Mearsheimer 1994, 12). Valtiot eivät siis halua olla riippuvaisia toisistaan (Posen 2006, 154).

Waltz on todennut, että ”mikään ihmisten ylläpitämä järjestys ei ole tae väkivallan hillitsemiseksi” (Waltz 1979, 103). Kansainväliset instituutiot ja niiden puitteissa tapahtuva yhteistyö on realistien mukaan marginaalista ja valtiot pyrkivät niidenkin sisällä edistämään omia etujaan ja tavoitteitaan. Mearsheimerin mukaan instituutiot ovat vain paikkoja, joissa käydään kamppailua suhteellisesta vallasta (Mearsheimer 1994, 13). Vaikka realistit siis periaatteessa tunnustavat instituutioissa tapahtuvan yhteistyön mahdollisuuden, niiden avulla ei voida lopullisesti päättää kilpailua ja konfliktin uhkaa. Valtiot muokkaavat realistien näkökulmasta instituutiota, eikä instituutioilla ole juurikaan mahdollisuutta vaikuttaa valtioiden toimintaan. Valtiot eivät myöskään välitä realistien mukaan siitä, säilyvätkö organisaatiot vai kuihtuvatko ne pois täytettyään tavoitteet. (Smith 2000, 35, 40; Waltz 1979, 112.)

### *Realismin selitysvoima Euroopan integraatiolle ja puolustusyhteistyölle*

Neuvostoliiton romahtamisen jälkeen 1990-luvun alussa julistettiin liberalismin voittoa. Kärjistäen ajateltiin, että Eurooppa olisi turvassa sodilta, eikä se sen vuoksi tarvitsisi organisaatioita tai omia sotilaallisia voimavaroja takaamaan turvallisuuttaan (Posen 2006, 149-150). Tämä ajattelutapa ei kuitenkaan säilynyt pitkään ja Euroopan omaa puolustusta onkin alettu vähitellen kehittää 1990-luvun lopulta asti. Tällä hetkellä sen turvallisuus- ja puolustuspoliittisia rakenteita kehitetään rauhan säilyttämiseksi, mutta myös konfliktin mahdollisuuteen varautumiseksi tulevaisuudessa.

Kuten edellä totesin, realistien ja erityisesti Waltzin mukaan mikään järjestys ei voi ikuisesti hillitä konfliktin mahdollisuutta. Näin ollen realistien mukaan myöskään EU ei ole tae väkivallan estämiseksi, vaikka tämä kuuluukin perinteiseen EU:n narratiiviin. Sen sijaan voidaan realistisen koulukunnan mukaisesti todeta, että EU:n sotilaallisia valmiuksia ja voimavaroja ollaan kehittämässä, koska kansainvälinen anarkinen järjestelmä vaatii sitä. Kuitenkin realistien mukaan vain valtioilla on mahdollisuus toimia sotilaallisesti ja käyttää sotilaallisia voimavarojaan (Howorth 2005, 181). Puolustusyhteistyö säilyisi siis jatkossakin nimenomaan hallitustenvälisenä toimintana, jossa EU:lla ei olisi instituutiona roolia. Näin ollen EU ei realistisen käsityksen mukaan voisi osallistua turvallisuus- ja puolustuspolitiikkaan, eikä omata sotilaallisia voimavaroja. Tässä mielessä realistit eivät pysty selittämään EU:n puolustuspoliittista integraatiota ja yhteistyötä.

Realistien huolena Euroopan itsenäisen puolustuspolitiikan kehittämisessä on myös Naton rooli ja Yhdysvallat. Realistit eivät näe Euroopan unionia ja Natoa toisiaan täydentävinä toimijoina, vaan jopa toistensa kilpailijoina. Suhteet Natoon tarkoittavat käytännössä myös suhteita Yhdysvaltoihin. Niinpä Euroopan vahvistuminen nähdään Euroopan ja Yhdysvaltojen suhteiden heikkenemisenä (Andreatta 2005, 26). Eurooppa haluaa, että sillä on oma ääni ja päätösvalta sitä koskevissa turvallisuus- ja puolustuspoliittisissa kysymyksissä. Se haluaa autonomiaa Yhdysvalloista, joka tähän asti on ollut eurooppalaisen puolustuksen kulmakivi. Posenin mukaan tämä tasapainoilu Euroopan ja Yhdysvaltojen välillä ei johdu siitä, että eurooppalaiset pitäisivät Yhdysvaltoja itsessään uhkana. Yhdysvalloilla on todella paljon valtaa, mikä tekee siitä yhtäältä voimakkaan, mutta toisaalta myös epäluotettavan kumppanin (Posen 2006, 158). Euroopassa ei voida luottaa Yhdysvaltoihin ja siihen, että se tulisi apuun aina, kun sitä Euroopassa tarvitaan. Niinpä Eurooppa tarvitsee omia sotilaallisia voimavaroja selvitäkseen. Posenin mukaan Euroopassa siis tapahtuu vallan tasapainoilua, mikä on klassisen realismin ydinajatus ja liittyy myös realistiseen hallitustenvälisyyteen (emt, 150-151).

Realistisen koulukunnan mukaan suvereniteetti ja sen säilyttäminen on valtioiden tärkein tehtävä ja tavoite. Tarkasteltaessa valtioita EU:n kontekstissa on tämä realismin keskeinen oletus kyseenalaistettavissa. Integraatio on valtioiden kannalta houkutteleva vaihtoehto, sillä valta jaetaan tasaisesti ja näin pienemmät valtiot eivät ole enää heikommassa asemassa verrattuna suurempiin valtioihin (Rosato 2011, 32-34). Niinpä tietyillä politiikan

osa-alueille valtiot ovat siirtäneet huomattavan osan suvereniteetistaan EU-instituutiolle ja näin edistäneet integraatioprosessia. On siis perusteltua väittää, että Euroopan puolustuspolitiikan integraation selittäminen realismin avulla on vaikeutumassa.

Realismin mukaan integraatiota ei pitäisi edes tapahtua, puhumattakaan siitä, että yhteistyötä ja integraatiota tiivistettäisiin entisestään esimerkiksi puolustuspolitiikan alalla. Hill ja Smith esittäväkin, että realismin avulla pystytään lähinnä vain selittämään syitä sille, miksi puolustuspoliittinen yhteistyö on aiemmin epäonnistunut ja ennustamaan, miksi se mahdollisesti tulevaisuudessakin epäonnistuu (Hill & Smith 2005, 390). Realismin avulla voidaan kuitenkin myös tarkastella syitä, jotka johtavat tarpeeseen kehittää yhteistä puolustuspolitiikkaa ja tiivistää yhteistyötä. Näitä ovat erityisesti ulkoiset turvallisuusuhat, jotka johtuvat muun muassa maailman anarkisesta järjestelmästä. Tässä mielessä Posenin rakenteellisen realismin selitysmalli on toimiva. Hän esittää, että valtiot pyrkivät lisäämään omaa sotilaallista valtaansa, vaikka niillä ei olisikaan tarkkaa konsensusta siitä, millaisen mahdollisen uhan suurimman sotilaallisen vallan omaava valtio voisi muodostaa (Posen 2006, 184).

## **5.2. Liberalismi**

Liberaalit tunnustavat realistien tapaan anarkian olemassaolon maailmanjärjestystä määrittävänä voimana. Konfliktit johtuvat liberaalien mukaan luottamuksen puutteesta, joka vallitsee anarkisessa järjestelmässä. Epävarmuustekijöitä ja luottamuspulaa voidaan hillitä ja estää erilaisten rakenteellisten yhteistyömuotojen avulla, esimerkiksi kansainvälisissä instituutioissa. Vaikka siis liberalismien mukaan valtiot ovat olennaisia toimijoita kansainvälisessä politiikassa, ne eivät ole ainoita toimijoita. Valtioiden lisäksi esimerkiksi kansainvälisillä organisaatioilla ja instituutioilla, monikansallisilla yrityksillä ja poliittisilla puolueilla on merkittävä rooli niin kansainvälisessä kuin kansallisessa politiikassa. (Smith 2000, 35-36; Andreatta 2005, 24; Spindler 2014, 61; ks. myös Keohane & Nye, 1977.)

Instituutiot eivät silti poista anarkian olemassaoloa, eivätkä ne muodosta valtioita ylempää toimijaa. Instituutiot kuitenkin antavat valtioille mahdollisuuden tavoitella intressejään yhteistyön kautta (Andreatta 2005, 24-31; Smith 2000, 42). Hallitustenvälisissä instituutioissa käydään neuvotteluita kansallisista intresseistä. Välillä hallitukset eli valtiot ovat valmiita siirtämään osan päätäntävallastaan instituutiolle ja luopumaan osasta



intresseistään, jotta saisivat toisessa poliittisessa kysymyksessä tahtonsa läpi. Ne eivät kuitenkaan halua luopua omasta suvereniteetistaan instituution hyväksi. (Howorth 2005, 181.) Tämän vuoksi instituutiot ovat (tai niiden tulisi olla) liberaalien mukaan hallitustenvälisiä, eikä ylikansallisia. Moravcsikin mukaan isot poliittiset riskit ovat yksi syy, miksi jäsenvaltiot ovat haluttomia muodostamaan ylikansallisia instituutiota (Moravcsik 1993, 508).

Valtioiden välinen taloudellinen keskinäisriippuvuus on tiiviisti yhteydessä liberaaleihin ja idealistisiin käsityksiin kansainvälisestä politiikasta. Taloudellinen keskinäisriippuvuus tarkoittaa sitä, että kaksi tai useampi valtio ovat sidoksissa toisiinsa tavaroiden, palveluiden, pääoman, työvoiman ja teknologian liikkuvuuden kautta (Rousseau & Walker 2010, 27). Vapaa talous ja keskinäisriippuvuus lisäävät liberaalien mukaan vaurautta ja myös vähentävät sotilaallisten konfliktien mahdollisuuksia. Sama vaikutus on myös kansainvälisillä instituutioilla. Tämä näkemys on ristiriidassa realistisen koulukunnan kanssa, jonka mukaan taloudellinen keskinäisriippuvuus ei estä konfliktien mahdollisuutta, vaan itse asiassa lisää sitä, sillä näin valtioiden välillä on entistä enemmän syitä kilpailla keskenään (emt., 26-27).

Lähes koko Euroopan unionissa on voimassa vapaa liikkuvuus, joten unionin jäsenvaltiot ovat erittäin tiukassa taloudellisessa keskinäisriippuvuussuhteessa. Jäsenvaltioiden keskinäisriippuvuus on kuitenkin luonteeltaan muutakin kuin taloudellista. Monet ulkopuolelta tulevat ja myös sisäiset turvallisuushuhtaukset koskettavat kaikkia jäsenvaltioita uhkien oman luonteen, mutta myös jäsenvaltioiden tiukan keskinäisriippuvuuden takia. Esimerkiksi kansainvälinen terrorismi saattaa olla tietyille jäsenvaltioille suurempi uhka kuin toisille, mutta periaatteessa mikään valtio ei ole siltä täysin suojassa.

Liberalismin maailmassa suhteellisilla voitoilla ja eduilla ei samanlaista merkitystä, kuin realistien maailmassa. Koska valtiot eivät lähtökohtaisesti näe toisiaan vihollisina, vaan kumppaneina, ei niiden välillä myöskään ole jatkuvaa kilpailua ja sotilaallista uhkaa. Näin ollen ei ole tärkeää saavuttaa hyötyä suhteessa toisiin valtioihin, vaan mahdollisimman paljon absoluuttista hyötyä (Smith 2000, 41). Liberalismin ja realismin yksi suurimmista eroista on siis myös valtakäsitys. Mahdollisimman suuren sotilaallisen vallan tavoittelu ei ole liberaalien mukaan tärkeintä, vaan esimerkiksi taloudellinen valta on myös tärkeää (Andreatta 2005, 24). Taloudelliset kontaktit ja keskinäisriippuvuus ovat valtion kannalta paljon oleellisempia kuin sotilaallinen valta, jota valtion ei ole järkevää tavoitella

(Spindler 2014, 56-57, 61). Valtiot ovat ennen kaikkea kiinnostuneita taloudellisista eduista ja kumppanuudesta talouden alalla, eivät niinkään turvallisuudessa (Smith 2000, 35-36). Perinteisen kantilaisen ja painelaisen liberalismien mukaan valtion resurssien kulutus sotilaallisiin voimavaroihin on jopa vaarallista, sillä se saatetaan nähdä naapurivaltioissa uhkaavana toimintana (Rousseau & Walker 2010, 23-24).

### *Liberalismin selitysvoima integraatiolle ja puolustusyhteistyölle*

Liberaalin käsityksen mukaan tärkein tekijä Euroopan integraation ja yhteistyön taustalla on se, että valtioiden välillä ei ole pelkoa voimankäytöstä. Vaikka joillain valtioilla onkin suhteellisesti enemmän valtaa kuin toisilla, sitä ei koeta automaattisesti sotilaallisena uhkana, sillä valtiot ovat keskenään liittolaisia. Epätasaiset valtasuhteet eivät siis ole ongelma, vaan yhteistyö on siitä huolimatta mahdollista. Vaikka instituutiot voivat toimia vakauttavina toimijoina, ne eivät poista anarkian olemassaoloa, sillä ne eivät toimi valtioita ylempänä toimijana. Niiden kautta valtiot voivat kuitenkin tavoitella omia ja yhteisiä intressejään yhteistyön avulla. (Smith 200, 41-42.)

Tarkasteltaessa puolustuspolitiikkaa liberaalien teorioiden näkökulmasta myös yhteistyön taloudelliset hyödyt ovat tärkeässä osassa. EU-jäsenmailla on tällä hetkellä runsaasti päällekkäisiä sotilaallisia menoja, joita pystyttäisiin välttämään ja vähentämään taloudellisen yhteistyön avulla. Yhteistyön avulla voitaisiin siis lisätä tehokkuutta puolustuspolitiikassa ja sotilaallisissa hankinnoissa. Vaikka liberalismien avulla voidaankin realismia paremmin tarkastella integraatiota ja erityisesti talouspoliittista integraatiota, sekään ei täysin pysty selittämään puolustuspoliittista integraatiota. Esimerkiksi Posenin mukaan liberaalit teoriat eivät sinänsä ennusta EU:n puolustuspolitiikan kehittymistä, sillä yhteinen puolustuspolitiikka ei kuulu luonnollisena osana eurooppalaiseen politiikkaan. Posen esittää, että EU haluaa osoittaa olevansa globaali toimija, jolla on oma ulkopoliittikkansa. Uskottavaa ulkopoliitiikkaa puolestaan ei voi olla, mikäli ei toimijalla ei ole myös jonkinlaista turvallisuus- ja puolustuspolitiikkaa. (Posen 2006, 162). Puolustuspolitiikka on Posenin näkökulmasta siis ikään kuin päälle liimattu elementti, jonka tarkoituksena on luoda EU:sta kuvaa uskottavana globaalina toimijana.

Mitä tulee suvereniteettiin ja toimivallan siirtämiseen ylikansallisille tasoille, liberalismi on realismia positiivisempi. Liberaalien mukaan jäsenvaltiot voivat jopa lisätä kansallista toimivaltaansa tietyillä politiikan alueilla siirtämällä jonkin toisen alan toimivaltaansa

ylikansallisille elimille ja instituutioille. Näin niille jää enemmän resursseja keskittyä tiettyihin kansallisiin kysymyksiin, kun taas osa aiemmin kansallisen tason päätöksenteosta on delegoitu esimerkiksi EU:n tasolle. (Andreatta 2005, 29.) On kuitenkin huomattava, että kansalliset hallitukset tekevät tätä omasta tahdostaan. Kuten liberaalit intergovernmentalistit toteavat, integraatioprosessi etenee silloin, kun se on kansallisten hallitusten intressien mukaista ja hyödyllistä (Andreatta 2005, 29).

### **5.3. Konstruktivismi**

Konstruktivismi on sekä kansainvälisen politiikan tieteenalalla että Euroopan integraation tutkimuksessa verrattain uusi lähestymistapa, minkä vuoksi tutkijoilla on sen luonteesta varsin erilaisia näkemyksiä. Konstruktivismi tarkastelee periaatteessa samoja asioita kuin muutkin teorit, mutta laajemmasta näkökulmasta, minkä vuoksi se on luonteeltaan varsin erilainen (Adler 2002, 100). Osa tutkijoista pitää konstruktivismia teoriana, joka toimii ikään kuin siltana rationalismin ja reflektivismin sekä materialismin ja idealismin välillä (Balzacq 2010, 56; Smith 2000, 38), kun taas esimerkiksi Wendt ja Fearon eivät pidä sitä teoriana lainkaan, vaan lähinnä analyttisenä työkaluna (Fearon & Wendt 2002, 52). Tässä yhteydessä tarkastelen konstruktivismia realismiin ja liberalismiin rinnastettavana kansainvälisen politiikan teoriana.

Konstruktivistien mukaan maailma ja politiikka muodostuvat ideoista, jotka ovat kollektiivisia ymmärryksiä asioista (Smith 2000, 38, 49). Kansainvälisen politiikan rakenteet ovat siis sosiaalisia konstruktioita eli yksinkertaisesti sanottuna ideoita (Leuffen ym. 2013, 85). Vaikka materiaalisilla rakenteilla ei ole konstruktivismissa samanlaista merkitystä kuin realismissa ja liberalismissa, ja vaikka konstruktivistit keskittyvät pitkälti sosiaalisiin rakenteisiin ja niiden muodostumiseen, he eivät kuitenkaan kiellä materiaalisen todellisuuden olemassaoloa. Sekä materiaallinen että diskurssiivinen valta ovat tärkeitä, kun pyritään ymmärtämään kansainvälisen politiikan ilmiöitä.

Materiaalinen todellisuus on siis sosiaalisen maailman olemassaolon edellytys. (Meyer & Strickmann 2011, 66; Leuffen ym. 2013, 205; Hopf 1998, 177.) Konstruktivismin mukaan todellisuus ei ole annettua, vaan ihmiset oman toimintansa kautta rakentavat sitä (Risse 2009, 145). Esimerkiksi anarkia on rakenteellista eli toimijat ovat konstruoineet sen sääntöjensä ja sosiaalisten käytäntöjensä kautta (Hopf 1998, 174). Anarkia ei siis ole

annettu ilmiö, kuten realistit esittävät. Mikään ei periaatteessa estäisi valtioita toimimasta muulla tavalla, eikä valtioiden ole pakko olla ylimpiä kansainvälispoliittisia toimijoita.

Konstruktivismin mukaan instituutiot ovat sosiaalisia rakenteita, jotka vaikuttavat kansainvälisen politiikan toimijoihin ja niiden toimintaan (Risse 2009, 147). Prosessi ei kuitenkaan ole yksisuuntainen, vaan myös toimijat vaikuttavat rakenteisiin. Tämä pätee kaikkeen sosiaalisen toimintaan, eli toimijat ja rakenteet konstruoivat toisiaan kaksisuuntaisen sosiaalisen kanssakäymisen ja jaettujen käsitysten ja tiedon kautta (Adler 2002, 100-101). Sosiaalisessa kanssakäymisessä syntyy vääjäämättä konflikteja ja ristiriitoja, jotka konstruktivistien mukaan ratkaistaan argumentoimalla (Leuffen ym. 2013, 94). Konstruktivismissa diskurssien ja argumenttien voima onkin olennainen. Toimijoilla on erilaisia intressejä ja preferenssejä, mutta ne eivät ole ylhäältä annettuja saatikka pysyviä. Ne ovat jatkuvassa muutoksessa sosiaalisessa kanssakäymisessä, jossa vahvin argumentti voittaa (Risse 2009, 149). Euroopan unionin tapauksessa tämä pätee erityisen hyvin, sillä unionin olemassaolo on siirtänyt valtioiden välisten konfliktien ratkaisun taistelukentiltä neuvottelupöytiin, jossa ongelmat ratkaistaan argumentoimalla.

#### *Konstruktivismin selitysvoima integraatiolle ja puolustusyhteistyölle*

Mitä tulee Euroopan integraation tutkimukseen, konstruktivismi ei varsinaisesti tee väitteitä Euroopan integraatiosta sellaisenaan, vaan se on omaksunut muiden teorioiden väitteitä (Risse 2009, 144-145). Integraatiotutkimuksessakin konstruktivismi on siis useimmiten lähestymistapa, eikä niinkään teoria, joka esittäisi omia väitteitään integraation todellisuudesta. Kun tarkastellaan Euroopan unionia konstruktivismin näkökulmasta, keskeiseksi teemaksi nousee identiteetti ja kysymys siitä, onko olemassa yhteistä eurooppalaista identiteettiä vai hallitsevatko kansalliset identiteetit edelleen eurooppalaista politiikkaa. Identiteetit ovat konstruktivistien mukaan ideoita, jotka määrittelevät sosiaalisessa ympäristössä sen, millaisina ihmiset pitävät itseään ja toisiaan, mihin ryhmiin he kokevat kuuluvansa, ja millä tavalla he ovat joko toistensa kaltaisia tai erilaisia suhteessa muihin ryhmiin. Samalla ihmiset muuttavat sosiaalista ympäristöään eli kulttuuriaan. (Leuffen ym. 2013, 85; Hopf 1998, 175; Risse 2009, 145-146.) Tämäkin sosiaalinen prosessi on siis kaksisuuntainen. Mikäli jokin ryhmä määrittelee itsensä kulttuurinsa kautta, sitä voidaan pitää yhteisönä, jolla on omat jaetut arvot ja normit. Niillä on siis jaettuja ja yhteisiä ideoita omasta kulttuuristaan ja identiteetistään (Leuffen ym. 2013, 86).

Konstruktivistien mukaan kansainvälisissä instituutioissa, kuten EU:ssa, käytävillä neuvotteluilla on merkitystä siihen, miten valtioiden identiteettejä ja intressejä muokataan. Kansainvälisissä instituutioissa ja organisaatioissa pyritään luomaan ja kehittämään yhteisöä, sillä mitä vahvempi yhteisöllisyyden tunne vallitsee instituutiossa, sitä vahvempi instituutio on (Leuffen ym. 2013, 87-89). Tämä pätee myös Euroopan unioniin, joka konstruktivistien mukaan on pohjimmiltaan eurooppalaisen yhteisön rakentamista. Integraatio ja eurooppalaisen yhteisön luominen vahvistavat toisiaan. Toisin sanoen, mitä vahvempi yhteinen käsitys eurooppalaisesta identiteetistä on, sitä enemmän tapahtuu myös integraatiota. (Leuffen ym. 2013, 90.) Euroopan integraatiota tarkasteltaessa on myös hyvä muistaa, että sekä Eurooppa että kaikki kansallisvaltiot ovat konstruktivistisen käsityksen mukaan kuviteltuja yhteisöjä, jotka ovat muodostuneet sosiaalisen kanssakäymisen seurauksena. Näin ollen myöskään identiteettiprosessi ei ole koskaan valmis, vaan se jatkuu ja kehittyy koko ajan (Risse 2009, 156). Ihmisillä voi myös olla useita erilaisia identiteettejä samaan aikaan, eikä esimerkiksi identifioituminen kansallisvaltioon estä ihmistä olemasta identiteetiltään myös eurooppalainen (Risse 2009, 151).

Mitä tulee puolustusyhteistyöhön, kaikilla jäsenvaltiolla on omat strategiset kulttuurinsa, identiteettinsä ja näkemyksensä yhteisen puolustuspolitiikan tavoitteista. Esimerkiksi Ranskan mielestä yhteisen puolustuspolitiikan pitäisi kehittyä kohti yhteistä eurooppalaista puolustusta, kun taas Saksalle se merkitsee ennen kaikkea eurooppalaista integraatiota (Mérand 2008, 141). Tilanteessa, jossa kaikilla pian 27 jäsenmaalla on omat identiteettinsä, perinteensä ja strategiansa, on hyvin haasteellista yhdistää ne yhdeksi kokonaisuudeksi, eurooppalaiseksi puolustuspolitiikaksi ja strategiseksi kulttuuriksi, jossa vallitsisi jaettu eurooppalainen identiteetti.

Euroopassa on kuitenkin tehty jo vuosikymmenien ajan puolustuspoliittista yhteistyötä esimerkiksi Naton puitteissa. Puolustuspoliittiset virkamiehet tekevät jo nyt yhteistyötä ja käyvät dialogia keskenään eli voidaan sanoa, että jonkinlaista sosialisaatiota on jo tapahtunut (Leuffen ym. 2013, 217). Tämä edesauttaa yhteisten näkemysten muodostamista. On jopa esitetty, että korkea-arvoiset virkamiehet muodostavat episteemisen yhteisön, jolla on samanlaiset käsitykset puolustuspolitiikan linjoista ja samanlaiset normit ja identiteetit (ibid.). Konstruktivistien mukaan sotilaallisten voimavarojen laadulla ja määrällä on väliä vain, jos tärkeät toimijat uskovat, että niillä on

väliä (Meyer & Strickmann 2010, 69). Sovellettaessa tätä ajatusta Euroopan puolustusyhteistyöhön, voidaan todeta, että EU:n yhteisillä voimavaroilla on merkitystä, kun kaikkein vahvimmat jäsenvaltiot, kuten Saksa, uskovat niin ja toisaalta, jos kaikkein korkea-arvoisimmat virkamiehet ja poliittiset päättäjät uskovat niin.

## 6. TUTKIMUKSEN METODOLOGISET LÄHTÖKOHDAT JA AINEISTO

### 6.1. Aineisto

Tässä tutkimuksessa analysoimani dokumentit ovat puheita, strategioita, toimintasuunnitelmia ja hallitussopimuksia vuosilta 2014-2018. Vuosi 2014 on perusteltu alkamisajankohta, sillä silloin valittiin uusi Euroopan komissio europarlamenttivaalien jälkeen ja Merkelin kolmas hallitus oli juuri aloittanut toimintansa (hallitus muodostettiin 17.12.2013). Myös maailmanpolitiikassa kuohui vuonna 2014, kun Ukrainan kriisi alkoi ja Venäjä liitti Krimin niemimaan itseensä, minkä lisäksi Lähi-idän tilanne heikkeni nopeasti terroristijärjestö ISIS:n vallattua alueita Irakista ja Syyriasta. Suurin osa aineistosta on vuosilta 2014-2017, mutta mukana on myös Merkelin neljännen hallituksen hallitussopimus (hallitus muodostettiin 14.3.2018) ja uuden ulkoministerin Heiko Maasin puhe maaliskuulta 2018. Merkelin kolmannen hallituksen hallitussopimus on vuoden 2013 lopulta, mutta käytännössä hallitus aloitti toimintansa vuoden 2014 alussa.

Pääasiallinen analyysin kohde tässä tutkimuksessa on saksalaisissa dokumenteissa. Tärkein ja laajin niistä on kesällä 2016 julkaistu Saksan turvallisuus- ja puolustuspoliittinen raportti (*Weißbuch zur Sicherheitspolitik und zur Zukunft der Bundeswehr*, jatkossa *Weißbuch*), jossa käsitellään muun muassa Saksan turvallisuuspoliittista ympäristöä, roolia kansainvälisessä politiikassa sekä maan asevoimien tulevaisuutta. *Weißbuchin* lisäksi analysoin Saksan liittokanslerin, liittopresidentin, ulkoministerien ja puolustusministerin puheita vuosilta 2014-2017. Käytän myös aineistonani liittokansleri Merkelin kolmannen ja neljännen hallituksen<sup>10</sup> hallitussopimuksia. Lisäksi viittaan ajoittain EU:ssa tuotettuihin dokumentteihin eli unionin globaalistrategiaan (2016), pohdinta-asiakirjaan Euroopan puolustuksen tulevaisuudesta (2017) ja komission puheenjohtaja Junckerin lausuntoihin.<sup>11</sup>

---

<sup>10</sup> Merkelin kolmannessa hallituksessa istuivat kristillisdemokraatit (CDU/CSU) ja sosiaalidemokraatit (SPD). Neljännessä hallituksessa on sama kokoonpano pitkien hallitusneuvotteluiden tuloksena.

<sup>11</sup> Tarkka listaus aineistosta löytyy lähdeluettelosta.

## 6.2. Teoriaohjaava sisällönanalyysi

Tutkimukseni menetelmänä on teoriaohjaava sisällönanalyysi, josta käytetään myös nimitystä teoriasidonnainen analyysi. Sisällönanalyysia voidaan käyttää laadullisessa tutkimuksessa yksittäisenä menetelmänä, mutta sitä voidaan hyödyntää myös laajemmin erilaisissa laadullisissa analyyseissä teoreettisena kehyksenä. Monet analyysimenetelmät perustuvatkin sisällönanalyysiin, jolloin sillä tarkoitetaan hyvin väljää tapaa tarkastella erilaisia sisältöjä, jotka voivat olla esimerkiksi kirjallisia dokumentteja tai visuaalisia tutkimuskohteita. (Tuomi & Sarajärvi 2018, 103.) Tässä tutkimuksessa käytän sisällönanalyysia kuitenkin yksittäisenä tutkimusmetodina. Sisällönanalyysi on kvalitatiivinen eli laadullinen tapa tehdä tekstianalyysia, jossa kohteena ovat erilaiset dokumentit, joista etsitään merkityksiä. Dokumentit voivat olla lähestulkoon mitä tahansa raporteista päiväkirjoihin ja haastatteluista puheisiin (emt, 117).

Sisällönanalyysia voidaan tehdä kolmella eri tavalla: aineistolähtöisesti, teoriaohjaavasti tai teorialähtöisesti. Tässä tutkimuksessa käytän teoriaohjaavaa analyysitapaa, jossa teoria toimii analyysin tekemisen apuvälineenä – kuitenkin niin, että analyysi ei pohjaudu suoraan teoriaan. Tarkoituksena ei siis ole testata jotain teoriaa, vaan ”aukoa uusia ajatusuria” (Tuomi & Sarajärvi 2018, 109). Teoriaohjaava sisällönanalyysi sopii tutkimukseni menetelmälliseksi lähtökohdaksi, sillä tarkastelen sitä, mikä kansainvälisen politiikan kolmesta valtavirtateoriasta on hallitsevassa asemassa puolustuspoliittisessa keskustelussa Saksassa. En siis pyri todistamaan yhtä tiettyä teoriaa oikeaksi tai parhaaksi, kuten teorialähtöisessä lähestymistavassa toimitaan. Sen sijaan tarkastelen sitä, mikä teorioista vastaa eniten saksalaista puolustusyhteistyötä koskevaa keskustelua ja miten niiden avulla selitetään puolustusyhteistyön tiivistämistä. Kolme käyttämäni teoriaa ovat siis varsin olennaisessa osassa tutkimusasetelmaani, minkä vuoksi aineistolähtöinen lähestymistapa ei olisi ollut tässä yhteydessä toimiva ratkaisu.

Toinen vaihtoehto tutkimukseni menetelmälliseksi lähtökohdaksi olisi voinut olla diskurssianalyysi, jolloin olisin kiinnittänyt aineistossani erityisesti huomiota siihen, miten ja miksi niin saksalaisessa kuin EU-tason puolustuspolitiikkaan liittyvissä keskusteluissa luodaan erilaisia merkityksiä. Sisällönanalyysissa fokus on merkityksien etsimisessä, kun taas diskurssianalyysissa tavoitteena on analysoida sitä, miten teksteissä tuotetaan merkityksiä (Tuomi & Sarajärvi 2018, 117). Koska mielenkiintoni on kuitenkin siinä, *mitä sanotaan*, eikä niinkään siinä, *miten* jokin sanoma on *tuotettu*, päädyin käyttämään



menetelmänäni teoriaohjaavaa sisällönanalyysia. Laadullisessa tutkimuksessa on kuitenkin käytännössä mahdotonta pysyä täysin yhden metodologisen raamin sisällä niiden häilyvyyden vuoksi. Niinpä analyysistani on havaittavissa myös diskurssianalyttisiä piirteitä.

Teoriaohjaavassa analyysissa, aineistolähtöisen analyysin tapaan, tutkija valitsee analyysiyksiköt aineistostaan. Erona kuitenkin on se, että aiemmalla tiedolla ja oletuksilla on suurempi merkitys analyysiyksiköiden valinnassa teoriaohjaavassa, kuin aineistolähtöisessä analyysissa. Aiemmalla ”valmiilla” tiedolla on merkitystä erityisesti siinä vaiheessa, kun empiirinen aineisto abstrahoidaan ja liitetään teoreettisiin käsitteisiin. Teoriaohjaavassa analyysissä nämä teoreettiset käsitteet ovat ikään kuin jo tunnettuja asioita, jotka voidaan suoraan liittää analyysiin. Aineistolähtöisessä analyysissa sen sijaan teoreettiset käsitteet tuodaan aineistosta. (Tuomi & Sarajärvi 2018, 133.) Nimityksiensä mukaisesti aineistolähtöinen analyysi siis ammentaa käsitteensä aineistosta, kun taas teoriaohjaavan analyysin käsitteet pohjautuvat taustalla olevasta teoriasta tai teorioista.

Käytännössä tässä tutkimuksessa edellä mainittu tarkoittaa sitä, että analysoin empiiristä aineistoa niiden teemojen sen pohjalta, jotka siitä ikään kuin nousevat. Teemat eivät kuitenkaan taianomaisesti ilmene itsestään, vaan tutkijana aktiivisesti nostan niitä aineistosta ja tarkastelen niitä aiemman tiedon pohjalta. Analyysin lähtökohtana ovat siis erilaiset teoreettiset näkökulmat sekä käsitykset historiallisista tapahtumista ja aiemmasta tieteellisestä tutkimuksesta, joita kaikkia olen tarkastellut edellisissä luvuissa. Käydessäni läpi aineistoa etsin sieltä käsitteitä, jotka viittaavat realistiseen, liberaaliin tai konstruktivistiseen maailmankuvaan, joiden kautta perustellaan puolustusyhteistyötä ja sen kehittämistä. Etsimiäni käsitteitä eli indeksejä ovat muun muassa realismiin liittyvät turvallisuusuhat, suvereniteetin säilyttäminen ja suurvaltasuhteet. Liberalismiin liittyviä indeksejä ovat muun muassa taloudellinen keskinäisriippuvuus ja multilateraalinen yhteistyö. Konstruktivismiin puolestaan liittyvät solidaarisuus sekä eurooppalaiset arvot ja identiteetti. Etsin aineistosta myös viittauksia siihen, minkälaisen roolin Saksa on valmis ottamaan EU:n puolustusyhteistyön kehittämisessä.

Sisällönanalyysin tarkoituksena on järjestää analysoitava aineisto uuteen muotoon. Aluksi erinäisistä dokumenteista muodostunut aineistokokonaisuus hajotetaan osiin, jotka käsitteellistetään, luokitellaan ja teemoitellaan tutkimuskysymyksen edellyttämällä tavalla. Lopuksi osat kootaan jälleen yhteen, jolloin tuloksena on tiivis kokonaisuus, jonka

informaatioarvo on lisääntynyt. (Tuomi & Sarajärvi 2018, 117, 122.) Vaikka aineistosta luonnollisestikin jätetään paljon materiaalia käyttämättä, on lopulliseen tutkimukseen päätyvä materiaali kuitenkin informaatioarvoltaan tutkimuksessa arvokkaampaa kuin se olisi vain yksittäisenä osana alkuperäistä dokumenttia. Huomionarvoista on, että aineiston muodostavat dokumentit ovat aina suunnattu jollekin henkilöryhmälle tai jotain tiettyä tapausta varten (Eskola & Suoranta 1996, 11). Yleensä dokumenttia ei ole tuotettu nimenomaan tutkijaa varten. Niinpä analyysia tehtäessä on syytä huomioida vähintäänkin implisiittisesti, kenelle aineisto oikeastaan on tarkoitettu. Tämän tutkimuksen yhteydessä mahdollisia vaihtoehtoja ovat ainakin kansalaiset, media, poliitikot ja hallintokoneisto virkamiehineen.

Laadullisessa tutkimuksessa ei tyypillisesti laadita hypoteeseja, sillä toisin kuin määrällisessä tutkimuksessa laadullisessa tutkimuksessa pyritään välttämään ennakkoletuksia (Eskola & Suoranta 1996, 14). Tämä on toki ideaalitilanne, johon on laadullisessakin tutkimuksessa vaikea täysin yltää. Tutkijan asettama tutkimuskysymys on aina jollain asteella latautunut aiemmalla tiedolla ja oletuksilla, mutta niiden merkitys tutkimukseen pyritään minimoimaan. Tämän vuoksi tutkijan tulee tiedostaa omat ennakkoletuksensa ja niiden vaikutukset tutkimuksensa etenemiseen (ibid.). Tutkijana tunnistan omat henkilökohtaiset näkemykseni EU:n puolustusyhteistyön luonteesta, tarpeellisuudesta ja mahdollisuudesta, ja näin pystyn kiinnittämään niiden olemassaoloon erityistä huomiota ja arvioimaan mahdollisimman itsekriittisesti omaa tutkimustani.

Vaikka en siis esitä työssäni varsinaisia hypoteeseja, on tässä yhteydessä syytä käydä lyhyesti läpi analyysin etenemiseen vaikuttavia ennakkoletuksia. Laadullista tutkimusta ja tekstianalyysia tehdessä on hyvin vaikeaa vetää tiukkoja rajoja eri teoreettisten ja metodologisten näkökulmien välille. Jotta analyysini kuitenkin etenisi mahdollisimman systemaattisesti, on aineistosta kumpuavia teemoja käsiteltävä tiettyjen teorianäkökulmien yhteydessä. Esimerkiksi Saksan ja Euroopan suhdetta Yhdysvaltoihin voisi tarkastella hyvin monesta eri näkökulmasta, mutta tässä yhteydessä tarkastelen sitä realistisen koulukunnan kautta. Syynä tähän on ennen kaikkea Yhdysvaltojen poliittisen painopisteen siirtyminen pois Euroopasta, kansallista etua korostava politiikka ja erityisesti presidentti Trumpin Naton kyseenalaistavat lausunnot. Kuten jo johdannossa totesin, Trumpin ”Amerikka ensin” –politiikan myötä kansainvälisen politiikan dynamiikka on muuttumassa ja se vaikuttaa myös suurvaltasuhteisiin. Sitä kautta vaikutukset näkyvät

myös eurooppalaisessa turvallisuus- ja puolustuspolitiikassa. Tämän vuoksi suhteita Yhdysvaltoihin on syytä tarkastella realismin kautta.

Jotkin analyysini teemat ovat siis moneen eri teoreettiseen näkökulmaan sopivia, mutta toisaalta joukossa on myös teemoja, jotka kuuluvat selkeästi nimenomaan realismiin, liberalismiin tai konstruktivismiin. Esimerkkinä mainittakoon solidaarisuus puolustuspolitiikassa ja yhteinen eurooppalainen arvopohja, jotka liittyvät vahvasti konstruktivistiseen maailmankuvaan. Keskinäisriippuvuuden käsite puolestaan liitetä yleensä liberalismiin, minkä vuoksi sitä on syytä tarkastella lähtökohtaisesti liberalistisesta näkökulmasta ottaen toki huomioon esimerkiksi siihen vaikuttavat realismiin liitettävät uhkakuvat.

## 7. ANALYYSI

Rakennan analyysini sekä teoriasta ammennettavien käsitteiden että aineistosta ilmenevien temaattisten kokonaisuuksien varaan. Tällainen analyttinen lähestymistapa on perusteltua, sillä teoriaohjaava sisällönanalyysi antaa tutkijalle varsin paljon vapauksia hyödyntää ja yhdistää niin teoriasta kuin aineistosta ilmeneviä käsitteitä ja teemoja. Koska tutkimukseni tarkoituksena on tarkastella realismille, liberalismille ja konstruktivismille tyypillisten piirteiden ilmenemistä aineistossa, tuon analyysissäni ilmi näitä elementtejä. Pääasiallisena analyysin kohteena ovat saksalaiset dokumentit, mutta mukana on myös muutamia otteita EU-dokumenteista luomassa kontekstia ja taustaa. Hallitustenvälisyyden teoria on taustaoletuksena analyysissäni ja siitä vedettävissä johtopäätöksissä. Oletuksena siis on, että puolustuspoliittinen yhteistyö etenee hallitustenvälisesti ja kansallisvaltioiden asettamien ehtojen mukaisesti.

Analyysissä tarkasteleman teemat ovat turvallisuusuhat, kovan ja pehmeän vallan käytön suhde, Euroopan suhde Yhdysvaltoihin ja Natoon, yhteistyön tuomat taloudelliset hyödyt, Saksan multilateraalinen turvallisuuspolitiikka, keskinäisriippuvuus, yhteiset eurooppalaiset arvot ja Saksan valmius ottaa vastuuta Euroopan turvallisuudesta. Analyysi etenee siten, että ensin käsittelen realismille tyypillisiä teemoja, sen jälkeen liberalismille ja lopuksi konstruktivismille tyypillisiä teemoja. Koska rajat näiden välillä ovat hyvin häilyvät, elleivät välillä jopa olemattomat, en koe tarpeelliseksi tehdä keinotekoisesti hyvin tiukkoja rajoja näiden välille. Niinpä yhdessä luvussa saatan käsitellä teemaa useammasta teoreettisesta näkökulmasta, mutta pääpiirteittäin analyysi etenee edellä kuvatulla tavalla.

### 7.1. Turvaton ja rauhaton maailma

*”Terrori-iskut ovat välittömin uhka turvallisuudellemme.”<sup>12</sup>*

Kuten jo aiemmin huomautin, sekä realistisen koulukunnan että realistisen hallitustenvälisyyden teorian selitysvaikutus Euroopan integraatiolle ja puolustuspoliittiselle

---

<sup>12</sup> ”Terroristische Anschläge stellen die unmittelbarste Herausforderung für unsere Sicherheit dar.” (Weißbuch 2016, 34.) (Kirjoittajan käännös.)

yhteistyölle ovat rajallisia. Yhteistyötä ja integraatiota ei pitäisi realistien mukaan edes tapahtua, varsinkaan sillä tasolla, jolla ne ovat tällä hetkellä Euroopassa. Samalla kuitenkin huomautin, että realismia voidaan hyödyntää tarkasteltaessa kansainvälispoliittisia ilmiöitä, jotka johtavat siihen, että valtiot kokevat yhteistyön tarpeelliseksi. Tällaisia syitä ovat erityisesti erilaiset ulkoiset ja sisäiset turvallisuusuhat. Turvallisuusuhat, kuten kansainvälinen terrorismi ja valtioiden väliset konfliktit, puolestaan voidaan nähdä osana anarkista maailmanjärjestystä, jossa konfliktit ovat jatkuvasti mahdollisia. Pärjätäkseen anarkisessa järjestelmässä valtioiden on realistien mukaan hankittava sotilaallista voimaa suojellakseen omaa suvereniteettiään ja intressejään. Euroopan valtiot toimivat näin kansallisella tasolla ylläpitämällä omia puolustusvoimiaan, mutta monet niistä ovat myös valmiita tekemään yhteistyötä ja yhdistämään voimavarojaan tämän tavoitteen saavuttamiseksi EU:n puitteissa – jotkut toki innokkaammin kuin toiset.

Puolustuspoliittista yhteistyötä perustellaan Saksassa usein nimenomaan turvallisuusuhilla, joihin valtiot eivät pysty vastaamaan yksin, ja jotka vaikuttavat kaikkien turvallisuuteen. Laajasti katsottuna lähialueiden epätasapaino on Euroopalle ja Saksalle suurin haaste pitäen sisällään niin Itä-Euroopan kuin Välimeren ympäristön epätasapainoisen tilanteen. Tämän epätasapainon voidaan realistisen koulukunnan tapaan ajatella johtuvan maailman anarkisesta järjestyksestä. Terrorismin ja Venäjän aggressiivisen politiikan ohella Saksalla ja muilla Euroopan mailla on kuitenkin paljon muitakin turvallisuusuhasteita, joita ovat muun muassa aseelliset konfliktit ja sisällissodat, kyberhyökkäykset, pandemiat ja epidemiat, ilmastonmuutos, pakolaisvirrat, kasvava nationalismi Euroopassa sekä väestönkasvu (Weißbuch 2016, 8, 28; Hallitussopimus 2018, 144; Angela Merkel 18.2.2017). Turvallisuusuhat eivät siis suinkaan aina ole luonteeltaan sotilaallisia ja valtiolähtöisiä, vaan ne vaikuttavat turvallisuuteen hyvin monella tasolla ja ovat liitoksissa toisiinsa. Liittokansleri Merkelin mukaan perimmäisenä ongelmana on kuitenkin se, että maailmassa ei ole tällä hetkellä pysyvää, stabilisoivaa kansainvälistä järjestystä, mikä on luonteeltaan realismille tyypillinen näkemys (Angela Merkel 18.2.2017).

Uhkadiskurssit ovat hyvin vahvasti esillä analysoimissani dokumenteissa, ja niitä käytetään monessa yhteydessä perusteluna eurooppalaisen puolustusyhteistyön tiivistämiselle, esimerkiksi Saksan turvallisuus- ja puolustuspoliittisessa raportissa eli

Weißbuchissa. Muissakin analysoimissani dokumenteissa niitä käsitellään, mutta ei yhtä laajasti kuin siinä. Merkel aloittaa Weibuchin esipuheen toteamalla, että

”maailma vuonna 2016 on rauhaton maailma. Myös Saksassa ja Euroopassa tunnemme lähialueittemme rauhattomuuden, kriisien ja konfliktien seuraukset. Edes Euroopassa rauha ja tasapaino eivät ole itsestäänselvyyksiä.”<sup>13</sup>

Merkelin mukaan ”aivan eurooppalaisen ulko-ovemme takana raivoavat sodat ja konfliktit, jotka ovat vieneet hengen jo sadoilta tuhansilta ihmisiltä ja riistäneet kodin miljoonilta”<sup>14</sup>. Tämän mukaan kansalaisten turvallisuus on uhattuna aivan Euroopan naapurissa, josta erilaiset turvallisuusuhat löytävät helposti tiensä myös Eurooppaan. Weißbuchissa todetaankin, että väkivallan uhka ja pelon politiikka ovat palanneet Eurooppaan, minkä vuoksi tehokas kollektiivinen puolustus on edelleen erittäin tärkeää (Weißbuch 2016, 64). Pelon politiikka pitää sisällään niin turvallisuusjärjestyksen loukkaamiset Euroopassa, terrorismin, kyberuhat, talouden epävakauden ja ilmastonmuutoksen tuomat haasteet. Weissbuchissa viitataan kollektiivisella puolustuksella ennen kaikkea Naton tärkeään rooliin Euroopan puolustuksessa, mutta samoilla syillä voidaan perustella myös EU:n puitteissa tapahtuvaa puolustusyhteistyötä.

Saksan näkökulmasta terrorismi on välittömin suora uhka maan turvallisuudelle. Avoimet ja vapaat yhteiskunnat ovat terrorismin vihollisia ja näin ollen potentiaalisia hyökkäyskohteita (Weißbuch 2016, 34). Merkelin mukaan terroristit toimivat hyvin lähellä EU:n ulkorajoja ja vaikuttavat näin myös suoraan Euroopan turvallisuuteen. Eurooppa ei hänen mukaansa pärjää yksin taistelussa islamilaista terrorismia vastaan, vaan tarvitsee tuekseen Yhdysvaltojen sotilasvoimia, minkä vuoksi transatlanttinen yhteistyö on Euroopalle elintärkeää. (Angela Merkel 18.2.2017.) Realistien mukaan valtiot voivat liittoutua keskenään hankkiakseen lisää sotilaallista voimaa selvitäkseen vihollista vastaan, tässä tapauksessa terrorismia vastaan. Euroopan valtioiden keskinäistä yhteistyötä sekä Euroopan ja Yhdysvaltojen välistä yhteistyötä terrorismia vastaan voidaan siis

---

<sup>13</sup> ”Die Welt im Jahr 2016 ist eine Welt in Unruhe. Auch in Deutschland und Europa spüren wir die Folgen von Unfreiheit, Krisen und Konflikten in der unmittelbaren Nachbarschaft unseres Kontinents. Wir erleben zudem, dass selbst in Europa Frieden und Stabilität keine Selbstverständlichkeit sind.” (Weissbuch 2016, 6.) (Kirjoittajan käännös.)

<sup>14</sup> ”Direkt vor unserer europäischen Haustür wüten Kriege und Konflikte, die bereits hunderttausende Menschen das Leben gekostet und Millionen entwurzelt haben.” (Weissbuch 2016, 6.) (Kirjoittajan käännös.)

osittain selittää realismin kautta. Näkemykseni mukaan terrorismin vastaisen yhteistyön taustalla vaikuttavat kuitenkin myös vahvasti yhteiset arvot ja niiden puolustaminen, minkä vuoksi pelkästään realismin kautta ei voida selittää yhteistyön olemassaoloa ja sen tiivistämistä, vaan tarvitaan myös erityisesti konstruktivistisia selitysmalleja.

Euroopan näkökulmasta terrorismin ohella toinen suuri turvallisuuteen vaikuttava tekijä on Venäjä. Saksan ulkoministeri Gabrielin mukaan klassinen voimapolitiikka on palannut kansainväliseen politiikkaan (Sigmar Gabriel 28.3.2017). Kansallisia intressejä ajetaan tarvittaessa sotilaallisin keinoin, mikä lisää valtioiden välisten aseellisten konfliktien riskiä myös Euroopassa, kuten Venäjän toiminta Ukrainassa osoittaa (Weißbuch 2016, 38). Venäjä on asettanut Euroopan turvallisuusjärjestyksen kyseenalaiseksi ja on näin ollen haaste Euroopan turvallisuudelle (emt, 31-32). Merkel puolestaan sanoi Münchenin turvallisuuskonferenssissa pitämässään puheessaan, että yli 25 vuoden yrityksistä huolimatta, Venäjään ei ole saatu luotua pysyvää suhdetta. Tämä kostautui, kun Venäjä liitti Ukrainalle kuuluneen Krimin niemimaan itseensä ja näin loukkasi alueellista yhtenäisyyttä, joka on perustavanlaatuinen arvo eurooppalaisessa politiikassa. (Angela Merkel 18.2.2017.)

Toiminnallaan Krimillä ja Itä-Ukrainassa Venäjä asettaa Euroopan turvallisuusjärjestyksen kyseenalaiseksi, millä on ”pitkäaikaisia vaikutuksia Euroopan ja samalla myös Saksan turvallisuudelle”<sup>15</sup>. Saksan mukaan Venäjä hylkää näin kumppanuuden lännen kanssa ja sen sijaan painottaa strategista kilpailuasetelmaa ja maailman jakamista vaikutusalueisiin (Frank-Walter Steinmeier 29.11.2016). Ulkoministeri Maas puolestaan totesi, että Ukrainan kriisillä koetellaan niin EU:n kuin transatlanttistenkin suhteiden vahvuutta ja solidaarisuutta (Heiko Maas, 14.3.2018). Näin ollen ilman muutoksia politiikassaan Venäjä on haaste Euroopan turvallisuudelle. Saksassa kuitenkin myös korostetaan, että yhteistyösuhteiden ylläpitäminen Venäjän suuntaan on tärkeää, ja että Saksa tukee Naton ja Venäjän välistä strategista kumppanuutta pitkällä aikavälillä. Saksan ja Euroopan on siis osattava tasapainoilla suhteessaan Venäjään. Yhtäältä eurooppalaisten pitää luoda uskottavaa pelotetta, osoittaa valmiutta ja ylläpitää kollektiivista puolustusta. Toisaalta niiden täytyy olla valmiita dialogiin Venäjän kanssa ja tekemään sektoraalista yhteistyötä. (Weißbuch 2016, 32, 66.)

---

<sup>15</sup> ”Dies hat tiefgreifende Folgen für die Sicherheit in Europa und damit auch für die Sicherheit Deutschlands.” (Weissbuch 2016, 31.) (Kirjoittajan käännös.)

Osittain myös Venäjään liittyvä jälleen ajankohtaiseksi noussut turvallisuushka on asevarustelukilpailu, joka liittyy tiiviisti realistisen koulukunnan käsitykseen suhteellisten etujen ja valta-aseman saavuttamisesta. Saksan näkökulmasta asevarustelu uhkaa kansainvälistä järjestystä ja myös Saksan ja Euroopan turvallisuutta (Weißbuch 2016, 40). Saksan tavoitteena onkin estää uudet tavallisten aseiden ja ydinaseiden asevarustelukilpailut (Hallitussopimus 2013, 117; Hallitussopimus 2018, 148). On kuitenkin syytä huomata, että asevarustelusta puhuttaessa ei viitata ainoastaan Venäjään, vaan myös muihin vaikutusvaltaisiin kansainvälisiin toimijoihin.

Ukrainan kriisi ja Venäjän aggressiivinen ulkopolitiikka eivät ainoastaan vaikuta valtioiden sisäiseen turvallisuuteen ja niiden välisiin suhteisiin, vaan myös kansainvälisiin organisaatioihin. Von der Leyen totesi puheessaan vuonna 2015, että Ukrainan kriisi on osoittanut eri kansainvälisten organisaatioiden tarpeellisuuden. Naton merkitys korostuu jälleen, kun ”Kremlin toimintatavat uhkaavat koko liittoumaa ja itäiset jäsenmaat kaipaavat erityisesti turvallisuuden tunnetta”<sup>16</sup>. ETYJ puolestaan toimii kriisissä dialogin luojana, joka ylläpitää objektiivisuutta ja toiminnan läpinäkyvyyttä. Von der Leyenin EU:lle asettama rooli on taloudellinen, ”koska tarvitaan taloudellista painetta, sillä tätä konfliktia ei voida ratkaista sotilaallisesti”<sup>17</sup>. EU:n roolina on siis tämän näkemyksen mukaan luoda taloudellisia pakotteita ja sanktioita. Sotilaallinen rooli jätetään Naton tehtäväksi. Tästä voidaan päätellä, että Nato on edelleen oleellisin turvallisuus- ja puolustuspoliittinen toimija Euroopassa, vaikka EU:n roolia ollaankin kehittämässä.

---

<sup>16</sup> ”[...] Kremlin’s course of action threatens the entire Alliance and the Eastern member states in particular need a sense of security.” (Ursula von der Leyen, 6.2.2015.) (Kirjoittajan käännös.)

<sup>17</sup> ”[...] because economic pressure is needed as there can be no military solution to this conflict.” (Ursula von der Leyen, 6.2.2015.) (Kirjoittajan käännös.)



## 7.2. Pehmeän vallan riittämättömyys

*”Tiedämme, että sotilaalliset keinot väkivallan ja terrorismin torjumiseksi ovat välttämättömiä.”<sup>18</sup>*

EU on perinteisesti mielletty pehmeän vallan käyttäjäksi erotuksena kovan, sotilaallisen vallan käyttäjistä. Viime vuosina EU:ssa on kuitenkin alettu entistä enemmän puhua sen puolesta, että pelkkä pehmeän vallan käyttäminen ei ole entistä monimutkaisemmassa ja vaarallisemmassa nykymaailmassa enää riittävä keino turvallisuuden takaamiseksi. Realistisen koulukunnan näkökulmasta sotilaallinen, kova vallan tavoittelu onkin tarpeellista anarkisessa maailmassa. Juncker totesi vuonna 2014, että ”edes vahvimmat pehmeän vallan käyttäjät eivät pärjää pitkällä aikavälillä ilman edes jonkinasteisia integroitua puolustusvoimavaroja”.<sup>19</sup> EU:n ongelmana on, että sitä ei pidetä uskottavana maailmanpoliittisena toimijana. Siitä huolimatta eurooppalaisilla valtioilla on ainutlaatuisen laaja turvallisuuspoliittisten instrumenttien valikoima. Siihen kuuluvat niin sotilaalliset, diplomaattiset, poliisin kuin siviiliyhteiskunnankin keinot kriisien ratkaisemiseksi. Saksan ulkoministeri Sigmar Gabriel korostikin puheessaan vuonna 2017, että EU:n tulee ulko- ja turvallisuuspolitiikassaan ylläpitää ja kehittää lisää tätä monipuolista keinovalikoimaansa (Sigmar Gabriel 28.3.2017.) Tämä on tarpeen, jotta EU saisi kehitettyä asemaansa ja uskottavuuttaan kansainvälisessä politiikassa.

Kuten olen jo aiemmin tuonut esille, Saksa on perinteisesti suhtautunut hyvin varauksellisesti kaikenlaiseen sotilaalliseen toimintaan oman alueensa ulkopuolella. Asenteet ovat kuitenkin hiljalleen muuttumassa. Liittopresidentti Gauck otti kantaa Saksan sotilaallisen voiman käyttöön sanoessaan, että kriisitilanteissa voi toisinaan olla jopa tarpeen ottaa käyttöön sotilaallisia joukkoja. Tämä on varsin paljon sanottu ottaen huomioon Saksan pidättyväisen menneisyyden kansainvälisissä konflikti- ja kriisitilanteissa. Gauck kuitenkin myös huomautti, että Saksa ei koskaan suostu ainoastaan sotilaallisiin ratkaisuihin, vaan haluaa käyttää myös poliittisia ja diplomaattisia keinoja. Gauck korosti, että Saksan ei tule tehdä automaattisia ratkaisuja suuntaan eikä toiseen:

---

<sup>18</sup> ”Wir wissen, dass militärische Mittel zur Abwehr von Gewalt und Terror notwendig sein können.” (Hallitussopimus 2018, 145.) (Kirjoittajan käännös.)

<sup>19</sup> ”But even the strongest soft powers cannot make do in the long run without at least some integrated defence capacities.” (Jean-Claude Juncker, Political Guidelines for the next European Commission, 15.7.2014.) (Kirjoittajan käännös.)

”Saksan ei pidä sanoa periaatesyistä ’ei’. Eikä sen tule myöskään sanoa ajattelematta ’kyllä’”.<sup>20</sup> Ulkoministeri Steinmeier puolestaan huomautti, että vaikka sotilaallisen voiman käyttö onkin äärimmäinen keino, johon tulee suhtautua varauksellisesti, Saksa on kuitenkin liian suuri toimija osallistuakseen maailmanpolitiikkaan vain marginaaliasemassa (Frank-Walter Steinmeier, 1.2.2014).

Saksan vuoden 2018 hallitussopimuksessa tuodaan esille, että ”sotilaalliset keinot voivat olla tarvittavia puolustautuessa väkivaltaa ja terroria vastaan”.<sup>21</sup> Samalla kuitenkin korostetaan, että turvallisuuden käsite kattaa alleen myös monia muita аспекteja, ei ainoastaan sotilaallisen voiman käyttöä (Hallitussopimus 2018, 145). Sotilaallisen vallan käyttö on viimeinen keino, kun muut ei-sotilaalliset keinot kriisien tai konfliktin ratkaisemiseksi on käyty läpi. Saksalaiseen ei-sotilaalliseen turvallisuuspolitiikkaan kuuluvatkin tiiviisti muun muassa humanitaarinen työ ja kulttuuripolitiikka (Heiko Maas, 14.3.2018). Saksa on myös halukas edistämään EU:n siviili- ja sotilaallisten instrumenttien yhdentämistä, ja näin parantamaan unionin kriisinhallintavalmiuksia niin siviilipuolen keinoin kuin sotilaallisestikin (Hallitussopimus 2013, 116).

Yhteenvetona Saksan suhtautumisesta pehmeän ja kovan vallan käyttöön voidaan siis todeta, että Saksa on edelleen vahvasti pehmeää, humanitaarista valtaa käyttävä maa. Se ottaa kuitenkin entistä enemmän huomioon myös kovan, sotilaallisen voiman käytön mahdollisuuden varautuessaan erilaisia turvallisuusuhkia vastaan – ainakin puheiden tasolla. Samalla kuitenkin korostetaan, että sotilaallista voimankäyttöä koskevissa kysymyksissä tulee aina saada mandaatti liittopäiviltä.

---

<sup>20</sup> Alkuperäinen teksti: ”[...] Germany should not say “no” on principle. Nor should it say “yes” unthinkingly.” (Joachim Gauck, 31.4.2014.) (Kirjoittajan käännös.)

<sup>21</sup> ”[...] militärische Mittel zur Abwehr von Gewalt und Terror notwendig sein können.” (Hallitussopimus 2018, 145.) (Kirjoittajan käännös.)

### 7.3. Suhteet Yhdysvaltoihin ja Natoon

*”Emme kyseenalaista liittolaisuutta Yhdysvaltojen kanssa. Mutta olemme havainneet merkkejä tulevaisuuden epävarmuudesta.”<sup>22</sup>*

Tarkasteltaessa realismille tyypillisiä piirteitä on tarpeen ottaa huomioon myös Euroopan ja Yhdysvaltojen väliset suhteet. Yhteistyö erityisesti Yhdysvaltojen kanssa turvallisuuspoliittisissa kysymyksissä on EU:lle ja laajemminkin Euroopalle erittäin tärkeää. Saksan näkökulmasta transatlanttiset suhteet eli suhteet niin Yhdysvaltoihin kuin myös Natoon, ovat Saksan ja koko Euroopan turvallisuuden kannalta välttämättömät. Weißbuchissa todetaan, että Eurooppa pärjää uusien turvallisuushkien edessä ainoastaan yhdessä Yhdysvaltojen kanssa (Weißbuch 2016, 49). Saksassa painotetaankin, että sillä ja Yhdysvalloilla on hyvin tiiviit suhteet ja varsin samanlaiset intressit (Weissbuch 2016, 31; Hallitussopimus 2018, 147). Ulkoministeri Steinmeierin mukaan Eurooppa ja Yhdysvallat ovat toisilleen tärkeimmät taloudelliset ja poliittiset kumppanit, mutta hän myös huomauttaa, että kumppanuus ei elä ainoastaan jatkuvuudesta (Frank-Walter Steinmeier 1.2.2014). Tämä on huomattu niin Saksassa kuin laajemminkin Euroopassa konkreettisesti viime aikoina, kun Yhdysvaltojen presidentti Donald Trump on uhannut Eurooppaa tuontitulleilla ja käyttänyt varsin epätavallista ja voimakasta retoriikkaa Yhdysvaltojen kumppaneista.

Saksan liittopresidentti Gauck sanoi puheessaan Münchenin turvallisuuskonferenssissa vuonna 2014, että Euroopan ja erityisesti Saksan on otettava enemmän vastuuta omasta turvallisuudestaan tilanteessa, jossa Yhdysvallat ei voi totuttuun tapaan taata Euroopan turvallisuutta. Gauck oli samoilla linjoilla Steinmeierin kanssa todetessaan, että Euroopan ja Yhdysvaltojen välisissä suhteissa on havaittavissa epävarmuutta ja paineita liittouman tulevaisuuteen liittyen. Gauck ei tästä huolimatta halunnut kyseenalaistaa liittolaisuutta Yhdysvaltojen kanssa. (Joachim Gauck 31.4.2014.) Vuoden 2018 hallitussopimuksessa puolestaan mainitaan, että ”Yhdysvallat käy läpi perusteellista muutosta, joka asettaa myös meille suuria haasteita”<sup>23</sup>. Tällä viitataan nähdäkseni eritoten presidentti Trumpin

---

<sup>22</sup> ”We’re not calling the alliance with the United States into question. But we have observed symptoms of stress and uncertainty about the future.” (Joachim Gauck, 31.1.2014.) (Kirjoittajan käännös.)

<sup>23</sup> ”Die USA durchlaufen einen tiefgreifenden Wandel, der uns vor große Herausforderungen stellt.” (Hallitussopimus 2018, 147.) (Kirjoittajan käännös.)

hallintoon. On kuitenkin syytä huomata, että Yhdysvaltojen ja Euroopan väliset turvallisuuspoliittiseen taakanjakoon liittyvät epävarmuudet ja jännitteet ovat olleet ilmassa jo kauan ennen Trumpin presidenttiyttä, vaikka jännitteet ovatkin kiristyneet erityisesti Trumpin kaudella.

Saksan näkökulmasta Nato on edelleen sen tärkein turvallisuuden takaaja ja turvallisuus- ja puolustuspoliittinen viitekehys (Weißbuch 2016, 64). Tämä ei kuitenkaan enää riitä, vaan Saksassa vaaditaan Euroopalta suurempaa panostusta omaan puolustuspolitiikkaan. Eurooppa ei enää voi laskea turvallisuuttaan sen varaan, että yksittäiset vahvat valtiot puolustaisivat sitä. Tämä koskee erityisesti suhdetta Yhdysvaltoihin, jonka varaan Euroopan turvallisuus on aiemmin hyvin pitkälti laskettu. Viimeaikojen kehitys on kuitenkin muuttanut tätä ajattelua ja nyt tiedostetaan, että ”Euroopan turvallisuuden parantaminen on ennen muuta eurooppalaisten itsensä käsissä” (Pohdinta-asiakirja Euroopan puolustuksen tulevaisuudesta 2017, 7). Transatlanttiset suhteet ovat turvallisuuspolitiikan saralla olleet koetuksella erityisesti Naton epätasaisen taloudellisen taakanjaon takia. Weißbuchin mukaan Yhdysvallat odottaa jatkossakin Euroopalta entistä enemmän vastuunkantoa. Siinä todetaan, että

”transatlanttinen turvallisuuskumppanuus kehittyy sitä intensiivisemmäksi ja hedelmällisemmäksi, mitä valmiimpia me eurooppalaiset olemme ottamaan enemmän vastuuta yhteisestä taakasta”.<sup>24</sup>

Sen lisäksi, että EU:n tulisi kehittää omia puolustuspoliittisia valmiuksiaan, on entistä tärkeämpää, että EU ja Nato tekevät keskenään aiempaa tiiviimpää yhteistyötä. Naton eurooppalaisen pilarin kehittäminen ja sitä kautta myös EU:n ja Naton välisen yhteistyön parantaminen ovatkin Saksalle tärkeitä prioriteetteja ja olennainen osa maan ulkopoliittista linjaa (Weißbuch 2016, 13, 49-50). Saksassakin kuitenkin korostetaan, että EU:n puolustusyhteistyö ei ole vaihtoehto Natolle. Merkel totesi puheessaan vuonna 2017, että ”Euroopan puolustusvoimavarat eivät saa koskaan olla vaihtoehto Natolle, vaan niiden

---

<sup>24</sup> ”Die transatlantische Sicherheitspartnerschaft wird sich umso intensiver und fruchtbarer weiterentwickeln, je stärker wir Europäer bereit sind, einen größeren Teil der gemeinsamen Last zu schultern [--]. (Weißbuch 2016, 31.) (Kirjoittajan käännös.)

pitää täydentää Naton voimavaroja”.<sup>25</sup> Myös ulkoministerit Steinmeier ja Gabriel korostavat, että eurooppalainen puolustuspolitiikka tulee järjestää siten, että se ei kilpaile Naton kanssa, vaan täydentää sitä (Frank-Walter Steinmeier 29.11.2016; Sigmar Gabriel 28.3.2017.) Naton rooli on siis edelleen hyvin vahva niin Saksassa kuin laajemminkin eurooppalaisessa turvallisuus- ja puolustuspolitiikassa, eikä EU:n sisällä tapahtuva puolustusyhteistyö ole välittömästi horjuttamassa sen asemaa.

Euroopan ja Yhdysvaltojen välistä suhdetta on syytä tarkastella myös lyhyesti hallitustenvälisyyden teorian näkökulmasta. Realistisen hallitustenvälisyyden käsitysten mukaan eurooppalaisten valtioiden tavoitteena on tasapainottaa Yhdysvaltojen johtamaa unipolaarista järjestystä ja vahvistaa omia sotilaallisia voimavarojaan ollakseen vähemmän riippuvaisia Yhdysvalloista. Hallitustenvälisyyden liberaalin version kannattajat puolestaan väittävät, että Eurooppa ei pyri niinkään tasapainottamaan järjestystä, vaan ennen kaikkea turvaamaan oman puolustuksensa ja turvallisuutensa tilanteessa, jossa Yhdysvaltojen ehdottomaan tukeen ei voida täysin luottaa. (Leuffen ym. 2013, 210-212.)

Näkemykseni mukaan eurooppalaiset valtiot tekevät keskenään puolustuspoliittista yhteistyötä, koska niiden täytyy taata oma turvallisuutensa erilaisten uhkien edessä, eivätkä niinkään sen takia, että ne näin tietoisesti tasapainottaisivat Yhdysvaltojen hallitsemaa kansainvälistä järjestystä. Yhteenvedon voidaan siis todeta, että Euroopan puolustusyhteistyö ja aiempaa suurempi vastuun kantaminen mantereen puolustuksesta on siis myös ”suurvaltojen” välisten suhteiden ylläpitämistä ja mahdollisten konfliktien välttämistä. Vaikka sotilaallinen konflikti Euroopan ja Yhdysvaltojen välillä onkin äärimmäisen epätodennäköistä, ovat muunlaiset konfliktit kuitenkin mahdollisia, mikäli Yhdysvallat kokee, että eurooppalaiset eivät hoida omaa osuuttaan puolustuspolitiikasta.

---

<sup>25</sup> ”Europäische Verteidigungsfähigkeit darf nach meiner festen Überzeugung niemals alternativ zur NATO gesehen werden, sondern sie muss sich in die Fähigkeiten der NATO einfügen.” (Angela Merkel, 18.2.2017.) (Kirjoittajan käännös.)

#### 7.4. Yhteistyön tuomat taloudelliset hyödyt

*”Euroopan täytyy käyttää rajallisia resurssejaan tehokkaammin.”<sup>26</sup>*

EU:n tasolla käytävissä puolustuspoliittisessa keskustelussa korostetaan usein, että tiiviimpi puolustusyhteistyö toisi mukanaan taloudellisia hyötyjä. Tällä hetkellä Euroopalla on yhteen laskettuna maailman toiseksi suurimmat sotilasmenot, mutta ongelmana on, että sotilasmenoissa on paljon päällekkäisyyksiä. Talouskriisin jälkiseuraukset vaikuttavat kansallisiin puolustusbudjetteihin edelleen, eivätkä kaikki jäsenvaltiot panosta yhtä paljon Euroopan puolustuksen kehittämiseen. Euroopan puolustusmarkkinat ovat tällä hetkellä hajanaiset ja noin 80 % hankinnoista ja 90 % tutkimus- ja kehitystyöstä tehdään kansallisesti. Tämä johtaa päällekkäisyyksiin voimavarojen hankinnoissa ja ylläpidossa, mikä puolestaan johtaa ylimääräisiin kustannuksiin, asevoimien valmiustasojen ja käytettävyyden heikkenemiseen. Euroopassa on esimerkiksi käytössä lähes 180 erilaista asejärjestelmää, kun taas Yhdysvalloissa niitä on vain 30. Taistelupanssarivaunumalleja EU:ssa on 17, Yhdysvalloissa ainoastaan yksi. (Pohdinta-asiakirja Euroopan puolustuksen tulevaisuudesta 2017, 8-10.) Näiden lukujen valossa on varsin ymmärrettävää, että EU:ssa on lähdetty perustelemaan puolustusyhteistyötä nimenomaan talouden näkökulmasta.

Viitteitä liberaalille koulukunnalle tyypillisestä taloudellisen vallan ja aseman tavoittelusta ilmenee siellä täällä analysoimissani saksalaisissa dokumenteissa, mutta niistä puhutaan yleisemmin eurooppalaisella tasolla erotuksena kansalliseen taloudellisen hyödyn tavoittelusta. Esimerkiksi liittokansleri Merkel käsittelee puheessaan Euroopan pienenevää bruttokansantuotetta suhteessa muihin maihin, kuten Kiinaan ja Yhdysvaltoihin. EU-alueen bruttokansantuote on vuoden 1990 jälkeen vain kaksinkertaistunut, kun taas esimerkiksi Kiinassa se on 28-kertaistunut. (Angela Merkel, 18.2.2017.) Merkel ei kuitenkaan käytä näitä Euroopan kannalta huolestuttavia lukuja niinkään perustellakseen eurooppalaisen yhteistyön tärkeyttä, vaan tuodakseen ilmi muuttavan maailman todellisuutta.

---

<sup>26</sup> ”Europa muss seine begrenzten Ressourcen gezielter und effizienter einsetzen.” (Weißbuch 2016, 73.) (Kirjoittajan käännös.)

Muita taloudelliseen hyötyyn viittaavia teemoja löytyy esimerkiksi Weißbuchista, jossa on luku Euroopan puolustusteollisuuden vahvistamisesta. Siinä tiedostetaan, että Eurooppa tarvitsee kilpailukykyisen puolustusteollisuuden, mikäli se haluaa ottaa enemmän yhteistä vastuuta maanosan turvallisuudesta. Samassa yhteydessä myös huomautetaan, että puolustusteollisuus on hyvin fragmentoitunutta ja päätökset tehdään pitkälti kansallisesti. (Weißbuch 2016, 74.) Myös puolustusministeri von der Leyen huomauttaa, että eurooppalaiset ovat talouskriisistä ja sen seurauksista huolimatta kiinnittäneet edelleen liian paljon huomiota puolustukseen kansallisella tasolla sen sijaan, että päätöksiä tehtäisiin keskitetymmin eurooppalaisella tasolla (Ursula von der Leyen, 31.1.2014). Ulkoministeri Gabriel puolestaan sanoo, että puolustuspoliittiset investoinnit pitäisi tehdä entistä enemmän yhteisiin voimavaroihin ja rakenteisiin, joista eurooppalaiset ottavat yhteisesti vastuuta. Investoinnin tulisi Gabrielin mukaan tehdä niin, että ne lisääisivät tehokkuutta ja kasvattaisivat yhteistä eurooppalaista voimaa. (Sigmar Gabriel, 28.3.2017.)

Saksassa taloushyötydiskurssi liikkuu siis varsin yleisellä tasolla, eikä taloudellisia hyötyjä ja haittoja esitetä esimerkiksi numeerisessa muodossa, eikä niitä juurikaan korosteta. Kun ottaa huomioon Saksan roolin tiukkaa taloutta ajavana valtioina erityisesti Euroopan talouskriisin hoidossa, on varsin yllättävää, ettei saksalaisessa puolustuspoliittisessa keskustelussa korosteta enempää yhteistyön tuomia säästöjä kansallisella tasolla ja tehokkuuden lisäämistä päällekkäisyyksien poistamisen kautta.

## **7.5. Saksan multilateraalisuuteen perustuva turvallisuus- ja puolustuspolitiikka**

*”Kyky ja halu tehdä yhteistyötä ovat kansainvälistä politiikkaa määrittäviä piirteitä.”<sup>27</sup>*

Valtioiden välinen rakenteellinen yhteistyö esimerkiksi kansainvälisten instituutioiden muodossa on olennainen osa liberaalia maailmankuvaa, joka pitää yhteistyötä ennen kaikkea positiivisena asiana ja mahdollisuutena hillitä anarkian vaikutuksia. Euroopan integraation ydin on institutionaalisessa yhteistyössä, johon kaikki jäsenvaltiot ovat sitoutuneet. Saksa on erityisesti vaikean historiansa takia sitoutunut kansainväliseen,

---

<sup>27</sup> ”The ability and willingness to cooperate are thus becoming the defining trademark of international politics.” (Joachim Gauck, 31.1.2014.) (Kirjoittajan käännös.)

multilateraaliseen yhteistyöhön myös turvallisuuspoliittisesti. Saksan turvallisuuspoliittinen horisontti on siis globaali (Weißbuch 2016, 56). Käytännössä tämä tarkoittaa, että Saksa on taloudellisesti, poliittisesti ja sotilaallisesti merkittävä valtio, jolla on tiukat siteet eri toimijoihin. Nämä siteet ovat bilateraalisia, multilateraalisia, eurooppalaisia ja transatlanttisia (emt, 22). Yhteistyö monella eri kansainvälisen politiikan tasolla onkin välttämätöntä esimerkiksi terrorismin vastaisessa työssä ja konfliktien ratkaisemisessa.

Saksan turvallisuuspoliittiset intressit ovat luonteeltaan hyvin pitkälti kansainvälisiä ja tiiviisti sidoksissa sen liittolaisten ja kumppaneiden intresseihin. Tiiviimpi transatlanttinen kumppanuus, yhteinen eurooppalainen puolustuspoliitiikka ja jopa Euroopan armeija ovat vahvasti Saksan kansallisissa turvallisuusintresseissä. Tätä perustellaan sillä, että Saksa pystyy suojelemaan aluettaan ja yhteiskuntaansa ainoastaan tekemällä yhteistyötä muiden kanssa. (Weißbuch 2016, 25.) Vaikka Saksa siis kokee olevansa velvollinen esimerkiksi historiansa takia tekemään tiivistä yhteistyötä kumppaneidensa kanssa ja edistämään Euroopan integraatiota, on yhteistyön taustalla myös tarve puolustaa territoriaalista aluetta ja suojella maan suvereniteettia.

Voidaan siis todeta, että Saksan perimmäisenä tavoitteena ja kansallisena intressinä on suvereniteetin säilyttäminen, alueellinen yhtenäisyys ja kansalaisten suojeleminen. Tämä näkemys on tyypillinen realistiselle koulukunnalle, jonka mukaan valtion tärkein tehtävä on selviytyä anarkiassa ja säilyttää suvereniteetti. On kuitenkin huomioitava, että tähän realismille tyypilliseen tavoitteeseen päästään Saksan näkemysten mukaan vain yhteistyön avulla. Yhteistyö on liberalismille tyypillinen teema, mutta myös realistien mukaan valtiot voivat tehdä yhteistyötä. Yhteistyö on kuitenkin realistien mukaan mahdollista vain silloin, jos siitä on hyötyä yhteistyöhön osallistuville valtioille. Saksalaisissa dokumenteissa perustellaan yhteistyötä harvoin eksplisiittisesti sillä, että sen avulla saavutettaisiin kansallista etua tai vaikutusvaltaa suhteessa muihin toimijoihin. Yksi tällaisista viittauksista löytyy kuitenkin Gauckin puheesta, jossa hän sanoo, että



”tekemällä yhteistyötä muiden valtioiden kanssa, erityisesti EU:n sisällä, Saksa lisää vaikutusvaltaansa. Itse asiassa Saksa hyötyisi tiiviimmästä yhteistyöstä. Se voisi jopa johtaa yhteisen eurooppalaisen puolustuksen perustamiseen.”<sup>28</sup>

Tässäkään yhteydessä tuskin on kyse siitä, että Saksa pyrkisi kasvattamaan vaikutusvaltaansa pystyäkseen dominoimaan eurooppalaisia kumppaneitaan ja tekemään niiden puolesta esimerkiksi puolustuspoliittisia päätöksiä. Näkemykseni mukaan vaikutusvallallaan Saksa ennen kaikkea pyrkii ajamaan omia kansallisia intressejään, joihin puolustuspoliittinen yhteistyö ja eurooppalainen integraatio kuuluvat tiiviisti. Yhteistyö puolestaan saattaisi pitkällä aikavälillä johtaa jopa yhteisen eurooppalaisen armeijan perustamiseen, joka on myös Saksan kansallisissa intresseissä.

Weißbuchissa sanotaan, että Saksa on valmis ottamaan vastuuta ja toimimaan johtajana kehysvaltio-ohjelmissa (Weißbuch 2016, 98). Käytännössä tämä tarkoittaa, että Saksa on halukas toimimaan yhteistyötä koordinoivana ja toimintaa johtavana maana EU:n ja Naton sisällä tapahtuvassa yhteistyössä, jossa halukkaat valtiot muodostavat pienempiä sisäisiä ryhmiä yhteistyön tehostamiseksi. Naton puitteissa tämä tarkoittaa *framework nation concept* –nimellä kulkevaa yhteistyötä, jossa suuremmat valtiot eli kehysvaltiot ottavat vastuuta pienempien valtioiden kanssa tehtävän puolustusyhteistyön koordinoinnista ja myös antavat voimavarojaan ja resurssejaan yhteiseen käyttöön. Saksa ehdotti kehysvaltiokonseptin käyttöönottoa Natossa vuonna 2013. (Allers 2016, 1167-1168.) (Ks. lisää kehysvaltiokonseptista mm. Allers 2016, Lunde Saxi, 2017)

EU:n puitteissa Saksa on ollut aktiivinen pysyvän rakenteellisen yhteistyön (PRY) kehittämisen ja myös turvallisuus- ja puolustusunionin perustamisen suhteen. Saksan pitkän aikavälin tavoitteena on Euroopan turvallisuus- ja puolustusunionin perustaminen ja todellisen yhteisen puolustuspolitiikan luominen (Weißbuch 2016, 73-76). Molemmissa analysoiduissa hallitusohjelmissa myös puhutaan Euroopan armeijan perustamisesta. Vuoden 2013 hallitussopimuksessa ei mainita PRY:tä ja siinä todetaan ainoastaan, että Saksa ”tavoittelee Euroopan asevoimien tiiviimpää liittoa, joka voi kehittyä parlamentaarisesti kontrolloiduksi Euroopan armeijaksi” (Hallitussopimus 2013, 123).

---

<sup>28</sup> ”On the contrary, by cooperating with other countries, particularly within the European Union, Germany gains influence. Germany would in fact benefit from even more cooperation. Perhaps this could even lead to the establishment of a common European defence.” (Joachim Gauck, 31.1.2014.) (Kirjoittajan käännös.)

Vuoden 2018 sopimuksessa PRY sen sijaan mainitaan useampaan kertaan ja sitä käytetään, jos ei aivan turvallisuus- ja puolustusunionin synonyymina, niin vähintäänkin sen jonkinlaisena esiasteena. Saksan mukaan PRY:n ja EU:n puolustusrahaston avulla on tarkoitus laajentaa ja kehittää turvallisuus- ja puolustusunionia ja näin ottaa ”lisää askelia kohti Euroopan armeijaa”<sup>29</sup> (Hallitussopimus 2018, 17, 146). Kuten todettua, yhteisen eurooppalaisen armeijan ajaminen on vahvasti esillä saksalaisessa puolustuspoliittisessa keskustelussa ja tärkeä osa sen kansallisia intressejä.

## 7.6. Keskinäisriippuvaiset valtiot eivät pärjää yksin

*”Yksin jäämisellä on hintansa.”*<sup>30</sup>

Valtioiden väliseen yhteistyöhön liittyy vahvasti keskinäisriippuvaisuuden käsite. Kuten totesin viidennessä luvussa käsitellessäni liberalismia, jatkuvasti globalisoituvassa maailmassa valtiot ovat hyvin tiukassa keskinäisriippuvuussuhteessa toisiinsa. Euroopan valtiot ovat ennen kaikkea taloudellisesti riippuvaisia toisistaan. Keskinäisriippuvuus ilmenee kuitenkin myös turvallisuus- ja puolustuspolitiikassa, sillä keskinäisriippuvaisuuteen liittyy vahvasti se, että valtiot eivät pärjää yksin uusien ja monimutkaisten turvallisuushaasteiden edessä. Yksittäiset valtiot jäävät helposti päätöksenteon ulkopuolelle, kun kyseessä on suuret maailmanpoliittiset kysymykset. Tämä koskee erityisesti pienempiä valtioita, mutta myös Saksaa, joka ei ole esimerkiksi YK:n turvallisuusneuvoston pysyvä jäsen.

Aikakautemme turvallisuusuhat eivät ole rajoittuneet kansallisvaltioiden sisälle, vaan keskinäisriippuvaisessa ja globaalissa maailmassa uhat koskettavat vähintään jollain tasolla kaikkia valtioita ja kansalaisia. Sisäisen ja ulkoisen turvallisuuden käsitteet ovat varsin häilyviä erityisesti Euroopassa, jossa on hankala määritellä, kuuluuko esimerkiksi terrorismi nykyään valtioiden sisäisen vai ulkoisen turvallisuuspolitiikan piiriin. Jotta Eurooppa voisi varautua erilaisiin kansainvälisiin uhkiin ja haasteisiin vastaan, on sen tehtävä yhteistyötä muun maailman kanssa ja tiivistettävä sisäisten ja ulkoisten

---

<sup>29</sup> Alkuperäinen teksti: ” Wir werden weitere Schritte auf dem Weg zu einer „Armee der Europäer“ unternehmen.” (Hallitussopimus 2018, 146.) (Kirjoittajan käännös.)

<sup>30</sup> ”Going it alone has its price.” (Joachim Gauck, 31.1.2014.) (Kirjoittajan käännös.)

turvallisuuspoliittisten toimien välisiä institutionaalisia yhteyksiä (Globaalistrategia 2016, 13, 38).

Vaikka puolustuspolitiikka kuuluukin hyvin vahvasti kansalliseen toimivaltaan, pakottaa jatkuvasti muuttuva turvallisuusympäristö jäsenvaltiot tekemään entistä tiiviimpää yhteistyötä keskenään. Analysoimassani aineistossa ”yksinjäämisen diskurssi” on varsin yleinen diskurssi, jolla viitataan siihen, että EU:n jäsenvaltiot eivät pärjää turvallisuuspolitiikassa yksin. Saksassa tällä pyritään ennen kaikkea perustelemaan tiiviimpää eurooppalaista yhteistyötä. Weissbuchissa mainitaan, että ”Saksa pystyy ainoastaan yhteistyössä muiden kanssa suojelemaan aluettaan ja avointa yhteiskuntaansa”.<sup>31</sup> Liittopresidentti Gauckin mukaan ”Saksalla ei ole muita vaihtoehtoja, kuin löytää kumppaneita, olla hienotunteinen ja tehdä kompromisseja”<sup>32</sup>, sillä ”yksin jäämisellä on hintansa”<sup>33</sup>. Gauck ja von der Leyen huomauttavatkin puheissaan, että yksikään valtio koostaan ja voimastaan riippumatta ei pysty ratkaisemaan yksin haasteitaan ja globaaleja kriisejä. (Ursula von der Leyen, 6.2.2015; Joachim Gauck 31.1.2014).

Nämä näkemykset edustavat selkeästi Saksan multilateraalisuuteen ja yhteistyöhön perustuvaa ulko- ja turvallisuuspoliittista linjaa. Vaikka esimerkiksi juuri Gauckin lausunnossa on tavoitteena realistiselle koulukunnalle tyypilliseen tapaan puolustaa territoriaalista aluetta ja valtion ja yhteiskunnan selviytymistä, on se mahdollista ainoastaan kansainvälisen yhteistyön kautta, sillä yksikään valtio ei ole tarpeeksi vahva toimiakseen täysin yksin nykymaailmassa.

---

<sup>31</sup> ”Nur im Verbund mit anderen kann Deutschland sein Territorium und seine offene Gesellschaft schützen [...]”(Weißbuch 2016, 25.) (Kirjoittajan käännös.)

<sup>32</sup> ”As a globally plugged in economy, Germany has no alternative but to find partners, be considerate and make compromises.” (Joachim Gauck 31.1.2014.) (Kirjoittajan käännös.)

<sup>33</sup> ”Going it alone has its price.” (Joachim Gauck 31.1.2014.) (Kirjoittajan käännös.)

## 7.7. Solidaarisuus ja yhteiset eurooppalaiset arvot

*”Meidän eurooppalaisten täytyy ymmärtää eräs asia: olemme perustaneet unionin, koska jaamme samat arvot.”<sup>34</sup>*

Saksassa perustellaan puolustusyhteistyötä usein solidaarisuus-diskurssin kautta. Yhtenäisyys ja solidaarisuus ovat koko Euroopan integraation ja Euroopan unionin perusta, mutta Eurooppa on kuitenkin kohdannut viime vuosina useita erilaisia kriisejä ja haasteita, jotka ovat vaikuttaneet sen sisäiseen yhtenäisyyteen. Tämän vuoksi yhtenäisyyden ja solidaarisuuden tärkeyttä painotetaan paljon julkisessa puolustus- ja turvallisuuspoliittisessa keskustelussa.

Totesin konstruktivismia käsitellessäni, että instituutioiden vahvuus on hyvin pitkälti sidoksissa siihen, kuinka vahva yhteisöllisyyden tunne niissä vallitsee. Vuonna 2015 Juncker sanoi unionin tilaa käsittelevässä puheessaan, että ”tässä unionissa ei ole tarpeeksi Eurooppaa, eikä tässä unionissa ole tarpeeksi unionia” (Jean-Claude Juncker, 9.9.2015). EU:ssa yhteisöllisyyden tunne on tällä hetkellä varsin heikko, minkä vuoksi myös unionin yhtenäisyys on vaarassa. Unionin ja sen jäsenvaltioiden välisen yhtenäisyyden ja solidaarisuuden kehittäminen on kuitenkin turvallisuuspolitiikan näkökulmasta olennaista, ja se kumpuaa sekä unionin sisäisestä, useiden kriisien aiheuttamasta hajanaisuuden tilasta, mutta toisaalta myös ulkoisista turvallisuushista. Esimerkiksi terrori-iskut ja Krimin liittäminen Venäjään luovat unionille ja sen jäsenmaille paineita osoittaa yhtenäisyyttään ja solidaarisuuttaan toisiaan ja myös muita kohtaan.

Puolustusministeri von der Leyen kehottaa Eurooppaa puhumaan yhdellä äänellä ja toimimaan yhdessä, mikäli se haluaa jatkossa olla uskottava turvallisuuspoliittinen toimija (Ursula von der Leyen, 31.1.2014). Hänen mukaansa Euroopan maat ovat liian keskittyneitä oman kansallisen turvallisuus- ja puolustuspolitiikan kehittämiseen sen sijaan, että panostaisivat yhteisiin eurooppalaisiin haasteisiin. Saksassa korostetaankin vahvan ja itsevarman Euroopan merkitystä rauhan, turvallisuuden ja hyvinvoinnin ylläpitämiseksi ja edistämiseksi (Hallitussopimus 2013, 115). Ollakseen vahva ja itsevarma unionin on siis oltava niin sisäisesti kuin ulkoisestikin yhtenäinen. Saksan

---

<sup>34</sup> ”[–] we Europeans must be aware of one thing: we have formed a union because we share common values.” (Von der Leyen, 6.2.2015.) (Kirjoittajan käännös.)

panostamisesta EU:n yhtenäisyyden kehittämiseen kertoo myös se, että vuoden 2018 hallitusohjelman otsikko on vapaasti käännettynä ”Euroopan uusi alku, Saksan uusi tehokkuus, maamme uusi yhtenäisyys”.<sup>35</sup>

Eurooppalainen yhtenäisyys ja solidaarisuus ovat vahvasti sidoksissa arvoihin, joita ovat muun muassa rauha, vapaus, demokratia, ihmisoikeudet, oikeusvaltioperiaate, avoimuus, ja suvaitsevaisuus (Euroopan unionin ulko- ja turvallisuuspoliittinen globaalistrategia 2016, 7). Nämä arvot ovat yleisesti hyväksytty yhteisiksi eurooppalaisiksi arvoiksi, joiden varaan Euroopan unioni ja eurooppalainen identiteetti ovat rakentuneet. Näiden yhteisten eurooppalaisten arvojen puolustaminen on Saksassa usein ilmenevä, konstruktivistinen syy Euroopan puolustusyhteistyön lisäämiselle. Esimerkiksi liittokansleri Merkel sanoo Weißbuchin esipuheessa, että Saksan tulee ottaa kumppaneidensa kanssa vastuuta Euroopan turvallisuudesta puolustaakseen ihmisoikeuksia, vapautta, demokratiaa, oikeusvaltioperiaatetta sekä kansalaisoikeuksia (Weißbuch 2016, 6). Turvallisuuspolitiikan tavoitteena ei siis ainoastaan ole kansalaisten fyysinen suojelu ja valtioiden suvereniteetin säilyttäminen, vaan myös perustavanlaatuisen eurooppalaisten arvojen puolustaminen.

Saksa on malliesimerkki konstruktivistisesta ajattelusta, jonka mukaan identifioituminen kansallisvaltion ei estä identifioitumista myös eurooppalaisuuteen (Risse 2009, 151). EU ja eurooppalaisuus ovat olennainen osa saksalaista identiteettiä ja sen politiikkaa monella eri tasolla. Integraation tiivistäminen on Saksan kansallinen intressi ja tavoite, joka kumpuaa maan pitkäaikaisesta osallistumisesta eurooppalaiseen projektiin, mutta myös maan synkästä historiasta (Weißbuch 2016, 22, 70; Joachim Gauck, 31.1.2014). Taustalla on myös kiitollisuus siitä solidaarisuudesta, jota Saksan kumppanit osoittivat sille vuosikymmenten ajan varmistaen Saksan turvallisuuden kylmän sodan aikana (Weißbuch 2016, 49). Gauckin mukaan ”Saksan täytyy olla valmis tekemään enemmän taatakseen turvallisuuden, kuten muut tekivät Saksalle vuosikymmenten ajan”.<sup>36</sup> Myös Von der Leyen muistuttaa puheessaan Saksan menneisyydestä ja huomauttaa, että maalla on moraalinen velvollisuus puolustaa universaaleja ihmisoikeuksia kaikin keinoin (Von der

---

<sup>35</sup> ”Ein neuer Aufbruch für Europa, Eine neue Dynamik für Deutschland, Ein neuer Zusammenhalt für unser Land”. (Hallitussopimus 2018). (Kirjoittajan käännös.)

<sup>36</sup> ”At the same time, Germany must also be ready to do more to guarantee the security that others have provided it with for decades.” (Joachim Gauck, 31.1.2014.) (Kirjoittajan käännös.)

Leyen, 6.2.2015). Hän siis perustelee Saksan valmiutta ja velvollisuutta ottaa johtajan rooli ihmisoikeuksien, demokratian ja vapauden suojelemisella.

Saksa uskoo vahvasti multilateraaliseen yhteistyöhön ja turvautuu erilaisiin kumppanuuksiinsa ja liittoutumiin. Tärkeimpänä näistä ovat Nato sekä EU ja sen sisällä tapahtuvan yhteistoiminnan vahvistaminen. Saksa vakuuttaa olevansa luotettava ja uskollinen kumppani niin EU:ssa, Natossa kuin laajemminkin maailmanpolitiikassa. Kuten vuoden 2018 hallitussopimuksessa todetaan, Saksa haluaa pysyä transatlanttisena ja tulla eurooppalaisemmaksi (Hallitussopimus 2018, 144). Tässä kiteytyy Saksan kaksi keskeistä ulkopoliittista suuntaa ja identiteettiä. Yhtäältä halutaan ylläpitää hyviä ja tiiviitä suhteita Yhdysvaltoihin ja Natoon, mutta toisaalta halutaan kehittää unionia aidoksi kansainväliseksi toimijaksi. Voidaan siis todeta, että Saksa kokee olevansa velvollinen ottamaan vastuuta kansainvälisestä turvallisuudesta, mutta turvautuu siinä hyvin pitkälti kumppaneidensa apuun. Gauck korostaakin puheessaan, että uhkien edessä tulee puolustaa universaaleja arvoja yhdessä ystävien ja kumppaneiden kanssa, ei unohtaa tai hylätä niitä. Hän kuitenkin myös arvostelee liiallista kumppaneihin turvautumista. Saksalla on paljon kumppaneita ja liittolaisia, jotka toimivat tietyissä asioissa toisin, kuin Saksa itse toimisi. Siksi Gauck kritisoikin sitä, että Saksa on mieluummin riippuvainen kumppaneistaan, eikä itse kehitä omia valmiuksiaan. (Joachim Gauck, 31.1.2014.)

## **7.8. Saksalle asetettu turvallisuus- ja puolustuspoliittinen vastuu**

*”Me saksalaiset etenemme kohti sellaista vastuunkantoa, joka ei ole vielä rutiininomaista meille.”<sup>37</sup>*

Analysoimassani aineistossa yksi eniten toistuvista teemoista on Saksan itsensä ja toisaalta sen kumppaneiden asettama vastuu ja turvallisuuspoliittinen rooli. Kuten olen jo aiemmissa luvuissa todennut, Saksa korostaa olevansa valmis johtamaan ja kantamaan turvallisuuspoliittisen vastuunsa. Paine ottaa johtajan rooli tulee sekä maan sisältä, mutta ennen kaikkea sen ulkopuolelta. Vuoden 2013 hallitussopimuksessa todetaan, että Saksan eurooppalaisten kumppaneiden odotukset Saksaa kohtaan ovat muuttuneet viime vuosina erilaisten taloudellisten, sosiaalisten ja institutionaalisten muutosten seurauksena ja

---

<sup>37</sup> ”For we Germans are advancing towards a form of responsibility that has not yet become routine for us.” (Joachim Gauck, 31.1.2014.) (Kirjoittajan käännös.)

Saksalta odotetaan aiempaa enemmän erityisesti maan vakaan talouden vuoksi (Hallitussopimus 2013, 109). Siksi Saksa haluaa ottaa roolin vastuullisena ja integraatiota edistävänä kumppanina ja yhtenä EU:n perustajajäsenenä. Vuoden 2018 hallitussopimuksessa sanotaankin, että ”maamme täytyy ottaa tulevaisuudessa yhdessä naapureidemme kanssa lisää omaa vastuuta Euroopan turvallisuudesta ja puolustusvoimavaroista”<sup>38</sup>.

Von der Leyen totesi puheessaan vuonna 2015, että Saksa on transatlanttisen ja eurooppalaisen politiikan keskiössä (Ursula von der Leyen, 6.2.2015). Tämä rooli tuo maalle huomattavan paljon vastuuta eurooppalaisessa politiikassa, myös turvallisuus- ja puolustuspoliitikassa. Odotukset *Bundeswehr*iä eli maan asevoimia kohtaan nousevat, ja Saksan kasvava kansainvälinen vastuu kulkee käsi kädessä maan sotilaallisten velvollisuuksien kanssa (Weißbuch 2016, 88). Vallan kääntöpuolena on aina vastuu, ja tässä tapauksessa vastuu ei rajoitu ainoastaan Euroopan turvallisuuden puolustamiseen sotilaallisin keinoin, vaan myös niiden arvojen puolustamiseen, joiden varaan Eurooppa on rakennettu. Merkel huomauttaa Weißbuchin esipuheessa, että Saksa on kumppaneidensa kanssa vastuussa myös ihmisoikeuksista, vapaudesta, demokratiasta, oikeusvaltioperiaatteesta ja kansalaisoikeuksista (Weißbuch 2016, 6). Tämä näkemys on sekä konstruktivismille että liberalismille tyypillinen, sillä siinä korostuvat yhteistyön tärkeys, mutta myös arvoihin perustuva politiikka.

Saksalla on kuitenkin ollut ongelmia oman luotettavuutensa kanssa suhteessa kumppaneihinsa. Tätä kuvaa on pyritty Saksassa muuttamaan ja vakuuttelemaan liittolaisia ja kumppaneita Saksan luotettavuudesta ja sitoutumisesta multilateraaliseen yhteistyöhön (ks. neljäs luku). Weißbuchissa mainitaan moneen kertaan, että Saksa on luotettava ja uskollinen liittolainen, ja että solidaarisuus liittolaisia kohtaan on jopa osa saksalaista valtiojärkeä (Weißbuch 2016, 8, 25, 49). Von der Leyen puolestaan korostaa Saksan uskollisuutta sanomalla puheessaan, että ”Saksa on vahva Euroopassa, mutta ennen kaikkea Saksa on vahva Euroopan ja Naton ansiosta. Emme ikinä unohda sitä.”<sup>39</sup>

---

<sup>38</sup> ”Unser Land wird gemeinsam mit unseren Nachbarn in Europa in Zukunft mehr eigene Verantwortung für seine Sicherheit und Verteidigungsfähigkeit übernehmen müssen.” (Hallitussopimus 2018, 144.) (Kirjoittajan käännös.)

<sup>39</sup> ”Germany is strong in Europe, but above all Germany is strong because of Europe and NATO. We will never forget this.” (Ursula von der Leyen, 31.1.2014.) (Kirjoittajan käännös.)

Nyt Saksan on kuitenkin itse oltava kiinnostava ja luotettava kumppani, joka ottaa laajasti vastuuta kansainvälisestä turvallisuudesta (Weißbuch 2016, 25).

Saksan rooli keskeisenä eurooppalaisena toimijana antaa maalle lisää toimintamahdollisuuksia niin eurooppalaisella kuin globaalillakin kentällä, mutta toisaalta asettaa uutta vastuuta, joka ei vielä ole rutiininomaista Saksalle. Ulkoministeri Maas huomauttaakin, että maailman Saksalle asettamat odotukset ovat toisinaan ylimitoitettuja (Heiko Maas, 14.3.2018). Vaikka Saksalta odotetaankin nykyään paljon, ei muiden Euroopan maiden suhtautuminen Saksan johtajuuteen kuitenkaan ole ollut täysin kritiikitöntä. Eurooppaa kohdanneiden kriisien, erityisesti talouskriisin, yhteydessä Saksa otti johtajan aseman, mikä ei miellyttänyt kaikkia ja nosti vanhat kaunat pintaan niin Saksassa kuin sen ulkopuolella (Joachim Gauck, 31.1.2014). Silti Gauck puolustaa Saksan johtoasemaa sanomalla, että jos Saksa ei olisi toiminut kriisien aikana, olisi siitakin syntynyt raivoa. Tästä voi siis päätellä, että teki Saksa mitä tahansa, herättää se usein tunteita moneen suuntaan niin maan sisällä kuin muuallakin Euroopassa ja maailmalla.

Tähän liittyen on syytä tarkastella myös roolia, jonka Saksa on ottanut Euroopan puolustuspolitiikassa ja puolustuspoliittisessa yhteistyössä. Vuoden 2015 Münchenin turvallisuuskonferenssissa puolustusministeri von der Leyen rakensi puheensa ”keskeltä johtamisen” teeman ympärille (*”leadership from the centre”*). Keskeltä johtaminen on johtamista, johon Saksa pyrkii Euroopan turvallisuuspolitiikassa ja puolustuspoliittisessa yhteistyössä. Se tarkoittaa von der Leyenin mukaan montaa asiaa: päätöksentekoa yhdessä kumppaneiden kanssa, tahtoa ja kykyä toimia turvallisuuspoliittisten intressien mukaisesti, vähempiresurssisten kumppaneiden tukemista ja tarvittaessa myös taistelemista yhdessä. Saksa ei siis halua von der Leyenin mukaan dominoida naapureitaan, jotka ovat sen tärkeimpiä kumppaneita, eikä tehdä päätöksiä niiden puolesta. (Ursula von der Leyen 6.2.2015.) Tämän perusteella saksalainen puolustuspoliittinen johtajuus on ennen kaikkea yhteistyön fasilitointia ja koordinointia kumppaneiden kesken, eikä niinkään ylhäältä päin ohjeistamista.

Saksan intresseissä on siis olla vahva ja merkittävä kansainvälinen toimija, jolle välinpitämättömyys ei ole vaihtoehto (Ursula von der Leyen, 31.1.2014). Kansainvälinen rauha ja vakaus ovat Saksalle tärkeitä intressejä, joihin sen tulee panostaa, jos ei muuten niin ainakin maan suuren koon ja vahvan talouden takia (emt.). Saksa onkin hyvin tietoinen omasta kasvavasta kansainvälisestä turvallisuuspoliittisesta roolistaan ja siihen



liittyvästä vastuusta. Weißbuchissa kuitenkin todetaan, että tämän uudenlaisen roolin mukanaan tuoma vastuu ei saa johtaa tilanteisiin, jossa Saksa toimisi vastoin omia arvojaan ja intressejään, tai jossa se toimisi ”automaattisesti” vain toimimisen takia (Weißbuch 2016, 23). Kun on kyse asevoimien käytöstä erityisesti ulkomailla, Saksassa korostetaan edelleen maan asevoimien roolia ”parlamenttiarmeijana” eli Saksan liittopäivien on annettava suostumuksensa sotilaallisen voiman käytölle. Tämä asettaa omat haasteensa Saksalle sen tavoitellessa aiempaa päättäväisempää ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa, jonka johdonmukaisuuteen maan kumppanit voivat luottaa.

## 8. JOHTOPÄÄTÖKSET

Olen tutkinut tässä pro gradu –tutkielmassani laadullisen sisällönanalyysin keinoin sitä, miten Saksassa suhtaudutaan EU:n puolustusyhteistyöhön, ja miten tarvetta yhteistyön tiivistämiselle perustellaan. Lisäksi olen perehtynyt siihen, millaisen roolin Saksa on ottanut eurooppalaisessa puolustuspolitiikassa ja toisaalta sitä, minkälainen rooli sille on asetettu ulkopuolelta. Tutkielmani taustalla on ollut oletus puolustuspoliittisesta integraatiosta hallitustenvälisenä toimintana, jossa jäsenvaltioilla ja niiden hallituksilla on ylin päätösvalta puolustusyhteistyötä koskevilla kysymyksissä. Liberaalin hallitustenvälisyyden teorian mukaan integraatio etenee, kun se vastaa jäsenvaltioiden kansallisia intressejä ja on kansallisten hallitusten näkökulmasta hyödyllistä.

Tähän liittyy myös konstruktivistinen näkemys siitä, että integraation eteneminen on mahdollista, kun vahvimmat valtiot pitävät yhteistyötä tärkeänä ja merkityksellisenä. Tutkimukseni perusteella väitän, että puolustusyhteistyön eteneminen on jatkossakin mahdollista, sillä se on erityisesti vahvojen eurooppalaisten valtioiden, kuten Saksan ja Ranskan, kansallisissa intresseissä. EU:n puolustusyhteistyössä, kuten esimerkiksi pysyvässä rakenteellisessa yhteistyössä, on kuitenkin olennaista, että siihen osallistuvat vain halukkaat jäsenvaltiot. EU ei siis instituutiona voi jatkossakaan pakottaa jäsenvaltioita tekemään puolustuspoliittista yhteistyötä.

Tutkimukseni taustaoletuksena oli, että saksalaisessa keskustelussa puolustusyhteistyötä perustellaan argumentein, jotka ovat tyypillisiä joko realismille, liberalismille tai konstruktivismille. Tutkimukseni tarkoituksena oli selvittää, onko johonkin näihin teorioihin liitettävä maailmankuva hallitseva saksalaisessa turvallisuus- ja puolustuspoliittisessa keskustelussa. Tutkimustehtävänä oli toisaalta myös selvittää, voidaanko näiden kansainvälisen politiikan teorioiden kautta selittää varsin ainutlaatuista eurooppalaista puolustuspoliittista integraatioprosessia. Analyysini pohjalta esitän, että Saksassa perustellaan EU:n puitteissa tapahtuvaa puolustusyhteistyön tiivistämistä erityisesti tarpeella puolustaa yhteisiä eurooppalaisia arvoja, mikä on konstruktivistinen näkemys. Toisena voimakkaasti esillä olevana perusteena ovat unionin sisä- ja ulkopuolelta tulevat turvallisuusuhat, jotka olen tässä tutkimuksessa liittänyt realismiin. Sen sijaan liberalismille tyypillinen taloudellisen hyödyn tavoittelu puolustusyhteistyön kautta ei ole merkittävässä roolissa saksalaisessa keskustelussa.

Analyysini perusteella voidaan muodostaa seuraavanlainen ”kaari” saksalaisesta puolustusyhteistyötä koskevasta keskustelusta.

- 1) Puolustusyhteistyön kehittämisen taustalla on tarve puolustautua Eurooppaa uhkaavilta turvallisuushilta.
- 2) Näihin turvallisuushiltoihin voidaan vastata ainoastaan tekemällä yhteistyötä.
- 3) Tekemällä yhteistyötä voidaan turvata jäsenvaltioiden ja niiden kansalaisten turvallisuus ja puolustaa yhteisiä eurooppalaisia arvoja.

Realismin selitysvoima Euroopan puolustusyhteistyölle ja integraatiolle ylipäänsä on varsin rajallinen, toisin kuin liberalismi ja konstruktivismi. Tästä huolimatta Euroopan kohtaamia *turvallisuushiltoja* voidaan selittää realismin kautta, ja näin perustella tarvetta puolustusyhteistyön tiivistämiselle. Saksassa puolustusyhteistyötä perustellaan erityisesti kansainvälisen terrorismin luomilla turvallisuushilla ja myös Venäjän aggressiivisella ulkopoliitikalla. Sen sijaan keinoja, joilla turvallisuushiltoja vastaan puolustaudutaan, ei juurikaan voida perustella realismin kautta. Turvallisuushiltoihin varaudutaan nimittäin ennen kaikkea valtioiden ja instituutioiden välisen rakenteellisen ja taloudellisen yhteistyön avulla, joka on tyypillinen teema liberalismille, mutta ei realismille. Realistit eivät lähtökohtaisesti edes tunnusta, että EU:lla voisi kansainvälisenä organisaationa olla omaa turvallisuus- ja puolustuspolitiikkaa, minkä vuoksi puolustusyhteistyön selittäminen realismin näkökulmasta on lähestulkoon mahdotonta. Tiivistäen voidaan sanoa, että tarve eurooppalaiselle puolustusyhteistyölle kumpuaa syistä, joita voidaan selittää realismin kautta. Sen sijaan keinoja, joilla näihin uhkiin vastataan, ei voida selittää realismille tyypillisten teemojen avulla.

Liberaalin koulukunnan käsitysten mukaan valtiot ovat kiinnostuneita ennen kaikkea taloudellisesta hyödystä, eivätkä niinkään turvallisuuspoliittisista kysymyksistä. Tämän vuoksi tutkimukseni eräänä taustaoletuksenani oli, että Saksassa perusteltaisiin puolustusyhteistyön tiivistämistä huomattavan paljon vetoamalla siitä saataviin taloudellisiin hyötyihin. Tämä oletus ei aineiston perusteella pidä paikkansa. Puolustusyhteistyön taloudelliset hyödyt ovat huomattavasti oletettua vähemmän esillä analysoimissani aineistossa. Sen sijaan puolustusyhteistyötä perustellaan liberalismille tyypilliseen tapaan sillä, että keskinäisriippuvaisessa maailmassa valtiot eivät pärjää yksin, ja että niiden täytyy tehdä yhteistyötä selvitäkseen uudenaikaisessa turvallisuustilanteessa. Yksin jääminen onkin yksi vahvimmin esillä olevista diskursseista Saksassa.

Yksin jäämisen diskurssilla viitataan näkemykseni mukaan ennen kaikkea siihen, että Saksan tulee olla aktiivisesti mukana maailmanpolitiikassa, eikä jäädä seuraamaan sivusta, kun muut toimijat tekevät turvallisuus- ja puolustuspolitiikkaan vaikuttavia päätöksiä. Yksin jääminen ei siis niinkään liity siihen, etteikö Saksa olisi jäsen kaikissa merkittävässä kansainvälisissä organisaatioissa, kuten YK:ssa, Natossa ja EU:ssa, vaan ennemminkin siihen, miten Saksa toimii niissä ja minkälaisen kuvan se haluaa itsestään antaa toimintansa kautta. Keskustelu on siis luonteeltaan varsin erilaista verrattuna esimerkiksi Suomen keskusteluun Nato-jäsenyydestä, jonka yhteydessä erityisesti jäsenyyden kannattajat vetoavat siihen, että Suomen ei pidä jäädä yksin. Saksassa sen sijaan yksin jäämisen uhka liittyy siihen, että suuresta koostaan huolimatta Saksa ei pysty suojelemaan suvereniteettiään ja kansalaisiaan ilman kumppaneitaan.

Keskinäisriippuvuuden ja toisaalta myös historiallisten syiden takia Saksa on hyvin sitoutunut multilateraaliseen yhteistyöhön eri kansainvälisen politiikan foorumeilla, erityisesti Euroopan unionissa. Eurooppalaisuus ja Euroopan integraatio ovatkin erittäin tärkeä osa niin saksalaista identiteettiä kuin maan ulko- ja turvallisuuspoliittista viitekehystä. Tässä mielessä väite, jonka mukaan Saksa olisi mukana eurooppalaisessa puolustusyhteistyössä erityisesti integraatioprosessin edistämiseksi, eikä niinkään taloudellisista syistä, pitää aineistoni perusteella paikkansa (Allers & Tamnes 2014, 291).

Saksassa vakuutellaan ahkerasti maan sitoutumista eurooppalaiseen projektiin ja sitä, että maa on luotettava kumppani niin EU:ssa kuin Natossa. Analysoimassani aineistossa tällainen luotettavuuden vakuuttelu on vahvasti esillä, mutta sillä ei varsinaisesti perustella tarvetta puolustusyhteistyön kehittämiseksi. Näkemykseni mukaan sillä pyritään ennen kaikkea luomaan Saksasta kuvaa luotettavana ja uskollisena turvallisuus- ja puolustuspoliittisena kumppanina, joka ymmärtää vastuunsa ja on valmis toimimaan asemansa ja arvojensa mukaisesti. Yhteisten eurooppalaisten arvojen, kuten demokratian, vapauden ja oikeusvaltioperiaatteen puolustaminen ovatkin Saksassa turvallisuushkiin vetoamisen ohella tärkeimmät perustelut puolustusyhteistyön tiivistämiselle. Arvoilla ja eurooppalaisella identiteetillä on siis merkittävä osa saksalaisessa turvallisuus- ja puolustuspoliittisessa keskustelussa.

EU on perinteisesti ollut pehmeää valtaa käyttävä valtio, mutta se on viime vuosina ottanut entistä enemmän käyttöönsä myös sotilaallisia keinoja. Euroopan turvallisuusympäristö on muuttunut radikaalisti viimeisten vuosikymmenien aikana,

minkä vuoksi EU:n on täytynyt muuttaa suhtautumistaan sotilaallisen vallan ja voiman käyttöön ollakseen globaalisti uskottava ja vaikutusvaltainen toimija. Näkemykseni mukaan syyt kovan vallan käyttämiselle eivät näin ollen ole niinkään sisältäpäin kumpuavassa vallan tavoittelussa, vaan ennen kaikkea ulkoapäin tulevissa paineissa. Sama pätee Saksan tilanteeseen. Saksassa korostetaan, että se ei pyri olemaan sotilaallista voimaa käyttävä valtio, joka sanelisi muille eurooppalaisille, kuinka toimia. Se on kuitenkin aiempaa valmiimpi käyttämään myös sotilaallista, kovaa valtaa puolustautuakseen turvallisuusuuhkia vastaan. Näin Saksa pyrkii näyttäytymään erityisesti EU:n, mutta myös muiden kansainvälisten organisaatioiden piirissä luotettavana ja vastuuta kantavana kumppanina.

Saksa on siis edelleen pehmeään, ei-sotilaalliseen valtaan turvautuva toimija, joka kuitenkin viime vuosina on ottanut aiempaa enemmän huomioon myös sotilaallisen vallan käytön mahdollisuuden. Tämä johtunee ainakin osittain siitä, että Saksalta vaaditaan jatkuvasti enemmän johtajuutta myös turvallisuus- ja puolustuspolitiikassa. Johtajan asema on Saksalle vielä verrattain uusi asia, eikä sillä ole tarkkaa käsitystä omasta roolistaan. Tämän vuoksi Saksan puolustuspoliittinen johtaja-asema on tällä hetkellä nähdäkseni lähinnä koordinoiva esimerkiksi EU:n pysyvän rakenteellisen yhteistyön muodossa.

Silti analysoimissani saksalaisten johtajien puheissa korostetaan, että Saksa on valmis johtamaan eurooppalaista puolustuspolitiikkaa. Viime aikaiset tapahtumat ovat kuitenkin osoittaneet, että erityisesti Ranska on tuskastunut Saksan hitaaseen toimintaan puolustusyhteistyön saralla ja se on ottamassa suurempaa vastuuta yhteistyön kehittämisestä (Politico 2.5.2018). Tästä huolimatta kesäkuussa 2018 liittokansleri Merkel sanoi kannattavansa Ranskan presidentti Macronin ehdotusta yhteisistä eurooppalaisista sotilasjoukoista, joita voitaisiin hyödyntää eri puolilla maailmaa osana sotilaallisia interventioita. Merkelin mukaan tällaisella toiminnalla voitaisiin lisätä eurooppalaista yhtenäisyyttä. Hän kuitenkin korosti, että Saksan ei tarvitsisi osallistua kaikkiin mahdollisiin operaatioihin, ja että päätökset osallistumisesta tekee edelleen maan liittopäivät. (Jakob Hanke, Politico 4.6.2018.)

Vaikka EU:n puolustusyhteistyötä on tutkittu varsin paljon, antaa sen viimeaikainen kehitys runsaasti uusia tutkimusaiheita. Yhteistyön kehittyminen EU:n ja Naton välillä ja toisaalta EU:n sisäiset ristiriidat ja Iso-Britannian ero unionista ovat teemoja, joita on

tarpeen tarkastella jatkossa eurooppalaisen puolustuspoliittiseen tutkimuksen yhteydessä. Tässä tutkimuksessa käytettyjen kansainvälisen politiikan valtavirtateorioiden kautta saadaan nähdäkseni luotua varsin hyvä kuva puolustuspoliittisesta keskustelusta useammasta eri näkökulmasta. Tästä huolimatta olisi toivottavaa, että eurooppalaista ja transatlanttista puolustusyhteistyötä tutkittaisiin jatkossa myös kriittisempien kansainvälisen politiikan teorioiden ja menetelmien kautta. Näin saataisiin laajennettua käsitystä yhteistyön rakenteista ja voitaisiin löytää uudenlaisia näkökulmia puolustusyhteistyön tarjoamiin mahdollisuuksiin.

## LÄHTEET

### Primääriaineisto

Bundesministerium der Verteidigung (2016), *Weissbuch zur Sicherheitspolitik und zur Zukunft der Bundeswehr* (Saksan turvallisuus- ja puolustuspoliittinen strategia-asiakirja).

Saatavilla:

<[https://m.bundesregierung.de/Content/Infomaterial/BMVg/Weissbuch\\_zur\\_Sicherheitspolitik\\_2016.pdf;jsessionid=EADFEFAF2478F921523C48744719CC9E8.s6t1?\\_\\_blob=publicationFile&v=4](https://m.bundesregierung.de/Content/Infomaterial/BMVg/Weissbuch_zur_Sicherheitspolitik_2016.pdf;jsessionid=EADFEFAF2478F921523C48744719CC9E8.s6t1?__blob=publicationFile&v=4)>, luettu 28.10.2017.

Euroopan komissio (2017), *Pohdinta-asiakirja Euroopan puolustuksen tulevaisuudesta*.

Saatavilla:

<[https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/reflection-paper-defence\\_fi.pdf](https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/reflection-paper-defence_fi.pdf)>, luettu 6.11.2017.

Euroopan unioni (2016), *Euroopan unionin ulko- ja turvallisuuspoliittinen globaalistrategia*. Saatavilla:

<<https://europa.eu/globalstrategy/en/language-versions>>, luettu 7.11.2017.

Gabriel, Sigmar, *”Impulse für eine europäische Verteidigungsunion”*. Puhe 28.3.2017. Saatavilla:

<<https://www.auswaertiges-amt.de/de/newsroom/170328-europ-verteidigung/288778>>, luettu 25.5.2018.

Gauck, Joachim, *”Germany’s role in the world: Reflections on responsibility, norms and alliances”*. Puhe 31.1.2014. Saatavilla:

<[http://www.bundespraesident.de/SharedDocs/Downloads/DE/Reden/2014/01/140131-Muenchner-Sicherheitskonferenz-Englisch.pdf?\\_\\_blob=publicationFile](http://www.bundespraesident.de/SharedDocs/Downloads/DE/Reden/2014/01/140131-Muenchner-Sicherheitskonferenz-Englisch.pdf?__blob=publicationFile)>, luettu 10.11.2017.

Hallitussopimus 2013-2017, *”Deutschlands Zukunft gestalten: Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD”*. Saatavilla:

<[https://www.bundesregierung.de/Content/DE/\\_Anlagen/2013/2013-12-17-koalitionsvertrag.pdf?\\_\\_blob=publicationFile](https://www.bundesregierung.de/Content/DE/_Anlagen/2013/2013-12-17-koalitionsvertrag.pdf?__blob=publicationFile)>, luettu 13.12.2017.

Hallitussopimus 2018-2021, *”Ein neuer Aufbruch für Europa, Eine neue Dynamik für Deutschland, Ein neuer Zusammenhalt für unser Land: Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD”*. Saatavilla:

<[https://www.cdu.de/system/tdf/media/dokumente/koalitionsvertrag\\_2018.pdf?file=1](https://www.cdu.de/system/tdf/media/dokumente/koalitionsvertrag_2018.pdf?file=1)>, luettu 13.12.2017

Juncker, Jean-Claude (2014), *”A New Start for Europe: My Agenda for Jobs, Growth, Fairness and Democratic Change: Political Guidelines for the next European Commission.”* Saatavilla:

<[https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/juncker-political-guidelines-speech\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/juncker-political-guidelines-speech_en.pdf)>, luettu 6.11.2017.

Juncker, Jean-Claude, ”*Rehellisyyden, yhtenäisyyden ja solidaarisuuden aika*”. Puhe 9.9.2015. Saatavilla: <[http://europa.eu/rapid/press-release\\_SPEECH-15-5614\\_fi.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-15-5614_fi.htm)>, luettu 6.11.2017.

Maas, Heiko. Puhe 14.3.2018. Saatavilla: <<https://www.bundesregierung.de/Content/DE/Bulletin/2018/03/30-1-bmaa-antrittsrede.html>>, luettu 25.5.2018.

Merkel, Angela. Puhe 18.2.2017. Saatavilla: <<https://m.bundestkanzlerin.de/Content/DE/Rede/2017/02/2017-02-18-rede-bk-merkel-muesiko.html?nn=1261110>>, luettu 10.11.2017.

Steinmeier, Frank-Walter. Puhe 1.2.2014. Saatavilla: <<https://www.auswaertiges-amt.de/de/newsroom/140201-bm-muesiko/259554>>, luettu 25.5.2018.

Steinmeier, Frank-Walter. Puhe 29.11.2016. Saatavilla: <<https://www.bundesregierung.de/Content/DE/Bulletin/2016/11/142-4-bmaa-forum.html>>, luettu 25.5.2018.

Von der Leyen, Ursula. Puhe 31.1.2014. Saatavilla: <[http://www.securityconference.de/fileadmin/MSC\\_/2014/Reden/2014-01-31\\_Rede\\_BMin\\_von\\_der\\_Leyen\\_MSC\\_2014.pdf](http://www.securityconference.de/fileadmin/MSC_/2014/Reden/2014-01-31_Rede_BMin_von_der_Leyen_MSC_2014.pdf)>, luettu 11.11.2017.

Von der Leyen, Ursula, ”*Leadership from the Centre*”. Puhe 6.2.2015. Saatavilla: <[https://www.securityconference.de/fileadmin/MSC\\_/2015/Freitag/150206-2015\\_Rede\\_vdL\\_MSC\\_Englisch-1\\_Kopie\\_.pdf](https://www.securityconference.de/fileadmin/MSC_/2015/Freitag/150206-2015_Rede_vdL_MSC_Englisch-1_Kopie_.pdf)>, luettu 10.11.2017.

## **Sekundääriaineisto**

### **Tutkimuskirjallisuus**

Adler, Emmanuel (2002), ”Constructivism and International Relations”. Teoksessa Carlsnaes Walter, Thomas Risse & Beth A. Simmons (toim.), *Handbook of International Relations*, 95-118. Lontoo: Sage.

Allers, Robin (2016), ”The framework nation: can Germany lead on security?”. *International Affairs* 92 (5): 1167-1187.

Allers, Robin & Rolf Tamnes (2014), ”Just Do It: Bilateral and Minilateral Cooperation to Invigorate European Security”. Teoksessa Allers, Robin, Carlo Masala & Rolf Tamnes



(toim.), *Common or divided security? German and Norwegian Perspectives on Euro-Atlantic Security*, 281-298. Frankfurt am Main: Peter Lang.

Andreatta, Filippo (2005), "Theory and the European Union's International Relations". Teoksessa Hill, Christopher & Michael Smith (toim.), *International Relations and the European Union*, 18-38. Oxford: Oxford University Press.

Balzacq, Thierry (2010), "Constructivism and securitization studies". Teoksessa Dunn Cavelty, Myriam & Victor Mauer (toim.), *The Routledge Handbook of Security Studies*, 56-72. London: Routledge.

Beckmann, Rosa. & Ronja Kempin (2017), "EU-Verteidigungspolitik braucht Strategie: Eine politische Auseinandersetzung mit den Reformzielen der GSVP wagen". *Stiftung Wissenschaft und Politik: SWP-Aktuell*.

Bendiek, Annegret (2017), "Das neue 'Europa der Sicherheit': Elemente für ein europäisches Weißbuch zur Sicherheit und Verteidigung". *Stiftung Wissenschaft und Politik: SWP-Aktuell*.

Black, James, Alex Hall, Kate Cox, Marta Kepe & Erik Silfversten (2017). "Defence and security after Brexit: understanding the possible implications of the UK's decision to leave the EU. Overview report." Santa Monica & Cambridge: RAND Corporation. Saatavilla: <[https://www.rand.org/content/dam/rand/pubs/research\\_reports/RR1700/RR1786z1/RAND\\_RR1786z1.pdf](https://www.rand.org/content/dam/rand/pubs/research_reports/RR1700/RR1786z1/RAND_RR1786z1.pdf)>.

Chappell, Laura (2009), "Differing member state approaches to the development of the EU Battlegroup Concept: implications for CSDP". *European Security* 18 (4): 417-439.

Dalgaard-Nielsen, Anja (2005), "The Test of Strategic Culture: Germany, Pacifism and Pre-emptive Strikes". *Security Dialogue* 36(3): 339-259.

Eskola, Jari & Juha Suoranta (1996), *Johdatus laadulliseen tutkimukseen*. Rovaniemi: Lapin yliopisto.

Fearon, James & Alexander Wendt (2002), "Rationalism v. Constructivism: A Skeptical View". Teoksessa Carlsnaes Walter, Thomas Risse & Beth A. Simmons (toim.), *Handbook of International Relations*, 52-72. Lontoo: Sage.

Gareis, Sven (2014), "The Bundeswehr in the Post-Cold War International Environment". Teoksessa Allers, Robin, Carlo Masala & Rolf Tamnes (toim.), *Common or divided security?: German and Norwegian Perspectives on Euro-Atlantic Security*, 219-236. Frankfurt am Main: Peter Lang.

Haftendorn, Helga (2014), "Germany's Return to the Global Stage: Continuity and Change in German Security Policy". Teoksessa Allers, Robin, Carlo Masala & Rolf

Tamnes (toim.), *Common or divided security?: German and Norwegian Perspectives on Euro-Atlantic Security*, 31-46. Frankfurt am Main: Peter Lang.

Heinikoski, Salla (2011), "Introduction: The European Union as a Security Provider". Teoksessa Hario, Pasi & Salla Heinikoski (toim.), *The European Union as a Security Provider*. Helsinki: Maanpuolustuskorkeakoulu.

Helwig, Niklas (2017), "*The EU in the German Elections: A Window of Opportunity for Euro and Defence Reforms.*" FIIA Briefing Paper 224. Ulkopoliittinen instituutti.

Hill, Christopher & Michael Smith (2005), "Acting for Europe: Reassessing the European Union's Place in International Relations". Teoksessa Hill, Christopher & Michael Smith (toim.), *International Relations and the European Union*, 388-406. Oxford: Oxford University Press.

Hopf, Ted (1998), "The Promise of Constructivism in International Relations Theory". *International Security* 23 (1): 171-200.

Howorth, Jolyon (2005), "From Security to Defence: the Evolution of the CFSP". Teoksessa Hill, Christopher & Michael Smith (toim.), *International Relations and the European Union*, 179-204. Oxford: Oxford University Press.

Howorth, Jolyon & John T.S. Keeler (2003), "The EU, NATO and the Quest for European Autonomy". Teoksessa Howorth, Jolyon & John T.S. Keeler (toim.), *Defending Europe: The EU, NATO and the Quest for European Autonomy*. New York: Palgrave Macmillan.

Jokela, Juha (2014), "Differentiated integration in the EU's external relations: Towards a joint representation of the Eurogroup?". Teoksessa Jokela, Juha (toim.), *Multi-speed Europe? Differentiated integration in the external relations of the European Union*. Ulkopoliittinen instituutti. Saatavilla: [https://storage.googleapis.com/upi-live/2017/01/fiia\\_report38\\_web.pdf](https://storage.googleapis.com/upi-live/2017/01/fiia_report38_web.pdf)

Jones, Seth (2007), *The Rise of European Security Cooperation*. Cambridge: Cambridge University Press.

Keller, Patrick (2014), "Germany's New Role in NATO: Status Quo as Strategy". Teoksessa Allers, Robin, Carlo Masala & Rolf Tamnes (toim.), *Common or divided security?: German and Norwegian Perspectives on Euro-Atlantic Security*, 183-198. Frankfurt am Main: Peter Lang.

Kempin, Ronja & Jocelyn Mawdsley (2013), "The UK, the EU and European Security: A German Perspective". *The RUSI Journal* 158 (4): 32-36.

Keohane, Robert & Joseph Nye (1977), *World Politics in Transition*. Boston: Little, Brown and Co.

King, Anthony (2011), *The Transformation of Europe's Armed Forces: From the Rhine to Afghanistan*. Cambridge: Cambridge University Press.

Larivé, Maxime (2014), *Debating European Security and Defense Policy: Understanding the Complexity*. Burlington, Vermont; Surrey, England: Ashgate.

Leuffen, Dirk, Berthold Rittberger & Frank Schimmelfennig (2013), *Differentiated Integration: Explaining Variation in the European Union*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.

Lindley-French, Julian (2002), "In the Shade of Locarno? Why European Defence is Failing." *International Affairs* 78 (4): 789-811.

Lunde Saxi, Håkon (2017), "British and German initiatives for defence cooperation: the Joint Expeditionary Force and the Framework Nations Concept". *Defence Studies*, 17(2): 171-197.

Maihold, Günther (2014), "Zwischen Selbstbeschau und Machtpolitik: Deutsche Außenpolitik vor neuen Herausforderungen." *Zeitschrift für Internationale Politik* 96 (22): 40-50.

Mearsheimer, John (1994), "The false promise of international institutions". *International Security* 19 (3): 5-49.

Mérand, Frédéric (2008), *European Defence Policy: Beyond the Nation State*. Oxford: Oxford University Press.

Meyer, Christoph & Eva Strickmann (2011), "Solidifying Constructivism: How Material and Ideational Factors Interact in European Defence". *Journal of Common Market Studies* 49 (1): 61-81.

Miskimmon, Alister (2014), "Becoming a Responsible Leader? Germany and the EU's Common Foreign and Security Policy". Teoksessa Allers, Robin, Carlo Masala & Rolf Tamnes (toim.), *Common or divided security?: German and Norwegian Perspectives on Euro-Atlantic Security*, 147-166. Frankfurt am Main: Peter Lang.

Moravcsik, Andrew (1993), "Preferences and Power in the European Community: A Liberal Intergovernmentalist Approach". *Journal of Common Market Studies* 31(4): 473-524.

Ojanen, Hanna (2006), "The EU and NATO: Two Competing Models for a Common Defence Policy". *Journal of Common Market Studies* 44(1): 57-76.

Pannier Alice & Olivier Schmitt (2014), "Institutionalised Cooperation and Policy Convergence in European Defence: Lessons from the Relations between France, Germany and the UK". *European Security* 23 (3): 270-289.

- Posen, Barry (2006), "European Union Security and Defense Policy: Response to Unipolarity?". *Security Studies* 15 (2): 149-186.
- Risse, Thomas (2009), "Social Constructivism and European Integration". Teoksessa Wiener, Antje & Thomas Diez (toim.) *European Integration Theory*, 144-162. Oxford: Oxford University Press.
- Rosato, Sebastian (2011), *Europe United: Power Politics and the Making of the European Community*. Ithaca: Cornell University Press.
- Rousseau, David & Thomas Walker (2010), "Liberalism". Teoksessa Dunn Cavelty, Myriam & Victor Mauer (toim.), *The Routledge Handbook of Security Studies*, 21-33. London: Routledge.
- Rudischhauser, Wolfgang, Peter Kolb, Angela Mehrer, Stefan Lukas & Marius Paradies (2018), "Sicherheit in Europa – Hindernisse und Möglichkeiten einer europäischen Sicherheitspolitik". *Zeitschrift für Außen- und Sicherheitspolitik* 11(2): 181-201.
- Seppo, Antti (2017), *From Guilt to Responsibility and Beyond? Change in German Strategic Culture After the End of the Cold War*. University of Helsinki. Department of Political and Economic Studies.
- Smith, Steve (2000), "International theory and European integration". Teoksessa Kelstrup, Williams & Michael Williams (toim.), *International Relations Theory and the Politics of European Integration: Power, security, and community*, 33-56. Lontoo: Routledge.
- Snyder, Jack (1977), *The Soviet Strategic Culture: Implications for Nuclear Options*. Santa Monica: Rand Corporation.
- Spindler, Manuela (2014), "Interdependence". Teoksessa Schieder Siegfried & Manuela Spindler (toim.), *Theories of International Relations*, 56-74. Abingdon: Routledge.
- Tuomi, Jouni & Anneli Sarajärvi (2018), *Laadullinen tutkimus ja sisällönanalyysi*. Helsinki: Kustannusosakeyhtiö Tammi.
- Waltz, Kenneth (1979), *Theory of International Politics*. Long Grove: Waveland Press Inc.
- Frank Wendler (2017) "Recalibrating Germany's Role in Europe: Framing Leadership as Responsibility". *German Politics* 26(4), 574-590.
- Wolworth, William (2010), "Realism and security studies". Teoksessa Dunn Cavelty, Myriam & Victor Mauer (toim.), *The Routledge Handbook of Security Studies*, 9-20. London: Routledge.

Wong, Reuben (2005), "The Europeanization of Foreign Policy". Teoksessa Hill, Cristopher & Michael Smith (toim.), *International Relations and the European Union*, 134-153. Oxford: Oxford University Press.

Zapfe Martin (2016), "Strategic Culture Shaping Allied Integration: The Bundeswehr and Joint Operational Doctrine." *Journal of Strategic Studies* 39(2): 246-260.

EUR-Lex: Petersbergin tehtävät. Saatavilla:

<[https://eur-lex.europa.eu/summary/glossary/petersberg\\_tasks.html?locale=fi](https://eur-lex.europa.eu/summary/glossary/petersberg_tasks.html?locale=fi)>, luettu 6.2.2018.

### **Euroopan unionin viralliset dokumentit:**

Euroopan unionista tehty sopimus. Saatavilla:

<<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FI/TXT/PDF/?uri=OJ:C:2016:202:FULL&from=FI>>, luettu 15.5.2018.

Euroopan yhtenäisasiakirja (Single European Act) (1987). Saatavilla:

<[http://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:a519205f-924a-4978-96a2-b9af8a598b85.0004.02/DOC\\_1&format=PDF](http://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:a519205f-924a-4978-96a2-b9af8a598b85.0004.02/DOC_1&format=PDF)>, luettu 15.3.2018.

Eurooppa-neuvosto 19. ja 20. joulukuuta 2013 (EUCO 217/13). Saatavilla:

<<http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-217-2013-INIT/fi/pdf>>, luettu 7.3.2018.

Eurooppa-neuvosto: EU:n turvallisuus- ja puolustusyhteistyö. Saatavilla:

<<http://www.consilium.europa.eu/fi/policies/defence-security/>>, luettu 15.5.2018.

Eurooppa-neuvoston lehdistötiedote 11.12.2017: Puolustusyhteistyö: neuvosto vahvisti pysyvän rakenteellisen yhteistyön (PRY) 25 jäsenmaan kesken. Saatavilla:

<<http://www.consilium.europa.eu/fi/press/press-releases/2017/12/11/defence-cooperation-pesco-25-member-states-participating/>>, luettu 15.5.2018.

European Parliament Briefing (3/2018): Permanent structured cooperation (PESCO):

Beyond establishment. Saatavilla:

<[http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2018/614739/EPRS\\_BRI%282018%29614739\\_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2018/614739/EPRS_BRI%282018%29614739_EN.pdf)>, luettu 15.5.2018.

Platform on European Security Interests, 27.10.1987. Saatavilla:

<[https://www.cvce.eu/content/publication/2002/1/29/444f642c-62ed-4fd9-8136-a129d2de3783/publishable\\_en.pdf](https://www.cvce.eu/content/publication/2002/1/29/444f642c-62ed-4fd9-8136-a129d2de3783/publishable_en.pdf)>, luettu 15.5.2018.

Sopimus Euroopan unionista (Maastrichtin sopimus) (1992). Saatavilla:

<[https://europa.eu/european-union/sites/europaeu/files/docs/body/treaty\\_on\\_european\\_union\\_en.pdf](https://europa.eu/european-union/sites/europaeu/files/docs/body/treaty_on_european_union_en.pdf)>, luettu 13.3.2018.

**Muut internet-lähteet:**

Hanke, Jakob: "Merkel endorses Macron's EU military Plan." Politico, 4.6.2018.

Saatavilla:

<<https://www.politico.eu/article/emmanuel-macron-angela-merkel-endorses-eu-military-plan/>>, luettu 19.6.2018.

Länsi-Euroopan Unioni: History of WEU. Saatavilla:

<<http://www.weu.int/>>, luettu 15.5.2018.

Reuters: "Germany won't join any Syria strikes but supports allies –Merkel". 12.4.2018.

Saatavilla:

<<https://uk.reuters.com/article/uk-germany-denmark/germany-wont-join-any-syria-strikes-but-supports-allies-merkel-idUKKBN1HJ1SA>>, luettu 3.5.2018.

Liite 1. Euroopan sotilaalliset menot Yhdysvaltain dollareina vuosina 1988-2017.

Lähde: Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI). Saatavilla: <[www.sipri.org/databases/milex](http://www.sipri.org/databases/milex)>.

### Military expenditure by region in constant US dollars, 1988-2017 © SIPRI 2018

Figures are in US\$ b., at constant 2016 prices and exchange rates, except for the last figure which is in US\$ b. at 2017 prices and exchange rates. Figures do not always add up to totals because of the conventions of rounding.

Figures in red indicate that more than 10% of the total figure consists of estimates for countries for which data is missing.

The symbol " ." indicates that data is unavailable, or that the world or regional estimate is considered too uncertain to be reliable.

The symbol "xxx" indicates that none of the countries in the relevant sub-region (Central Asia) were independent at this time.

Region	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
<b>World total (excluding Iraq)</b>	1424	1404	1355	..	1140	1097	1063	1016	994	1005
<b>World total (including Iraq)</b>										
<b>Africa</b>	15.1	15.3	15.3	13.4	12.5	15.0	14.0	12.5	11.9	12.9
North Africa	3.3	3.4	3.4	3.5	3.9	4.1	4.4	4.2	4.5	4.9
Sub-Saharan Africa	11.8	11.9	11.9	9.9	8.6	10.9	9.6	8.3	7.4	8.0
<b>Americas</b>	648	640	609	536	562	538	513	487	463	458
Central America & the Caribbean	3.8	3.9	3.8	3.6	3.9	4.0	4.6	4.0	4.1	4.1
North America	611	605	579	509	537	509	481	453	428	425
South America	32.9	31.4	26.0	22.8	20.8	24.8	27.4	30.4	30.5	28.6
<b>Asia and Oceania</b>	132	138	145	148	155	158	159	164	168	174
Central & South Asia	23.7	24.7	24.8	24.1	26.8	26.8	28.1	28.4	30.2	31.2
East Asia	80.0	84.6	89.4	92.5	99	99	98	101	104	107
South-East Asia	13.7	14.8	16.3	16.6	17.0	17.3	18.7	20.2	21.1	22.3
Oceania	14.2	14.2	14.4	14.4	14.7	15.1	15.3	14.9	14.8	15.0
<b>Europe</b>	554	539	490	..	324	302	297	276	275	276
Central Europe	38.1	40.3	23.5	16.9	21.0	16.1	16.7	17.2	16.9	17.5
Eastern Europe	243	225	191		42.2	37.1	36.0	24.2	22.9	25.2
Western Europe	273	274	276	271	261	249	244	234	235	234
<b>Middle East (excluding Iraq)</b>	75.2	70.0	95.3	105	86.0	82.8	80.0	76.2	77.2	84.7
Middle East (including Iraq)										

## Liite 2. Euroopan puolustusmenojen päällekkäisyydet.

Kuva: Euroopan komissio: Pohdinta-asiakirja Euroopan puolustuksen tulevaisuudesta (2016, 9).

Alkuperäinen lähde: Tukholman kansainvälinen rauhantutkimuslaitos (2016 tiedot), kansainvälinen strategiantutkimuslaitos IISS (Military Balance 2017), EU:n poliittisen strategian keskus, Munich Security report 2017.

